

## Agenda Habitat España

<http://habitat.aq.upm.es/aghbab/aghables.html>

Se recoge aquí una versión de la *Agenda Habitat España: contribución de las ciudades al desarrollo sostenible*, documento editado por el Ministerio de Fomento con ocasión de la conferencia Habitat II.

- [Créditos](#)
- [Presentación](#)
- [0. Introducción](#)
- [1. Preámbulo](#)
- [2. Los nuevos conflictos de la ciudad y el territorio](#)
- [3. Los retos del hábitat: hacia una agenda española](#)
- [4. Un programa para la puesta en marcha de los foros](#)
- [5. Anexo: Temas de debate propuestos para los foros](#)

## Créditos

<http://habitat.aq.upm.es/aghab/aghables.html>

### **Redacción del documento:**

FÉLIX ARIAS GOYTRE

Director Técnico de Actuaciones Concertadas en las Ciudades

ISABEL VELÁZQUEZ VALORIA

### **Grupo de expertos:**

MIREIA BELIL

JORDI BORJA

JAIME DEL CASTILLO

JESÚS LEAL

EMILIO MIRALLES

OSWALDO ROMÁN

SALVADOR RUEDA

Han colaborado en la redacción mediante aportaciones escritas, sugerencias orales, documentos y participación en reuniones de debate.

### **Otras aportaciones:**

Pilar Vicente Yela

D.G. de Acción Social- M. de Asuntos Sociales

### **Coordinación MOPTMA:**

Vicente Gago

Subsecretaría

Francisco Cadarso

D.G. Política Ambiental

### **Coordinación con el Comité Nacional:**

Marta García Nart

Florentino Rodríguez

Rodolfo Segura

D.G. para el Urbanismo, Arquitectura y Vivienda. MOPTMA

Madrid, Febrero 1996

| [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## Presentación

<http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aghables.html>

*Rafael Arias Salgado*

Ministro de Fomento

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos "HÁBITAT II" que tendrá lugar del 3 al 14 de junio de este año en Estambul (Turquía), culmina una serie de Conferencias mundiales, organizadas por las Naciones Unidas, dedicadas a los temas que centran la atención de la humanidad en esta última década del siglo XX: la Cumbre de Río sobre "Medio Ambiente y Desarrollo" (1992), la Conferencia sobre población (El Cairo, 1994), la Cumbre sobre "Desarrollo Social" (Copenhague, 1995) o la más reciente Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995).

La anterior Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (HÁBITAT I), tuvo lugar, en Vancouver (Canadá) en 1.976. En los veinte años transcurridos se han producido cambios importantes en las circunstancias políticas, económicas, demográficas, sociales y medioambientales en gran número de países.

En la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y en los próximos treinta años, según las previsiones, se congregarán en ellas cerca del setenta por ciento de los habitantes del planeta.

Desde su creación y de manera más acentuada en el último siglo las ciudades han sido símbolo del poder político, del desarrollo económico y de los procesos innovadores, pero también las ciudades han contribuido de manera esencial a la educación de los habitantes, a la difusión en la cultura, a la mejora de las relaciones humanas y, en fin, al incremento del conjunto de indicadores que comportan lo que se denomina calidad de vida.

No obstante, se atisban para los próximos años y a nivel mundial nuevos desafíos: intenso crecimiento demográfico sobre todo en las ciudades, agudización de los problemas medioambientales, aumento de las desigualdades de la redistribución de recursos y riquezas, incremento de los problemas de segregación social...

El análisis de estos problemas y la búsqueda de soluciones a los mismos puntos es el principal objetivo que se pretende en la conferencia HÁBITAT II, también llamada "Cumbre de las Ciudades", donde se prevé la adopción de unos "principios y Compromisos" y de un "Plan de Acción Mundial" (la Agenda Hábitat) centrados en los objetivos de "**Vivienda adecuada para todos**" y "**Asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización**", los cuales tienen una relación directa con las competencias del Ministerio de Fomento. Por ello, hemos realizado y seguiremos realizando un esfuerzo importante para contribuir al éxito de la misma.

La aportación española a la Conferencia HÁBITAT II, se ha instrumentado a través de la constitución, en octubre de 1994 de un **Comité Nacional**, siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas en el que han estado representados distintos departamentos de la Administración General del Estado, de la Administración Autónoma y Local así como Organizaciones profesionales y del Sector de la construcción. Entidades financieras y diversas Organizaciones No Gubernamentales. Desde estas líneas quiero expresar mi agradecimiento a todos ellos por su valiosísima colaboración.

Dicha aportación materializada en el **Informe Nacional**, con sus correspondientes Anexos de **Indicadores económicos** y de **Buenas Prácticas**, pretende contribuir al buen éxito de la Cumbre de Estambul y fomentar

la cooperación internacional en las materias objeto de la misma, materias que por su trascendencia social y económica son objeto de particular atención por todos los Gobiernos.

Aportación que se complementa con la participación española en las sucesivas reuniones preparatorias para la elaboración del Documento final de la Conferencia, con su próxima participación activa en la propia Cumbre y con las tareas posteriores que de ella deriven.

Madrid, mayo de 1996

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## 0. Introducción

<http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aghables.html>

Este documento pretende iniciar un proceso de reflexión, dentro del Comité Nacional de HÁBITAT II, para sentar las bases que permitan convocar un debate colectivo sobre los problemas y oportunidades de los asentamientos humanos en España (en adelante, ciudades), y sobre las políticas que se deben emprender para contribuir al desarrollo sostenible.

Siguiendo la convocatoria de Naciones Unidas, se propone que el Comité Nacional, promueva, impulse y tutele Foros de debate sobre temas relevantes para la gestión de las ciudades y el territorio español, en los que participen las administraciones y la sociedad civil, a través de instituciones, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones y expertos, entre otros.

No se trata, de momento, de elaborar unas directrices, un plan o un programa, sino de reflexionar sobre los problemas prioritarios y sobre posibles políticas y mecanismos institucionales de intervención, y profundizar en su definición en distintos ámbitos territoriales, y niveles administrativos.

El documento se ha concebido en cuatro partes:

- El capítulo 1, es un preámbulo que establece la oportunidad que representa la Cumbre de Estambul para reflexionar sobre las ciudades y renovar el enfoque de los problemas. Plantea, asimismo, el marco conceptual en el que se aborda el documento.
- El capítulo 2, presenta un diagnóstico sobre los conflictos dominantes en las ciudades y el territorio, españoles, ante el futuro. Se trata de una breve presentación que pretende ofrecer un panorama de reflexión, y que debería ser ampliado y desarrollado a lo largo del trabajo del Comité Nacional.
- El capítulo 3, plantea los retos que tienen las ciudades españolas, en forma de objetivos de actuación, y selecciona una serie de temas prioritarios para desarrollar Foros de debate.
- El capítulo 4 propone un procedimiento de actuación para el desarrollo de los Foros.

Como anexo se incorpora una aportación al contenido de cada uno de los foros propuestos, planteando cuestiones de debate que deberían abordarse. Se trata de una reflexión abierta que podría completarse a partir de grupos de trabajo del Comité Nacional.

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

## 1. Preámbulo

<http://habitat.aq.upm.es/aghab/aghables.html>

### 1.1 La Agenda HÁBITAT: una nueva oportunidad para la ciudad

Las Conferencias de Naciones Unidas, como Río 92 (Medio Ambiente y Desarrollo), Viena 93 (Derechos Humanos), El Cairo 94 (Población), Copenhague 95 (Desarrollo Social) y Beijing 95 (Mujer), a pesar de su especialidad, han tendido a un planteamiento integral de problemas globales de la humanidad. En este año, 1996 se celebra la Cumbre de las Ciudades, HÁBITAT II, dedicada al medio en el que los diversos temas de la conferencias previas se encuentran en la realidad de cada día.

Estas Conferencias intergubernamentales han permitido el debate amplio entre distintos niveles de las administraciones, las ONGs y la sociedad civil en general, tanto en el proceso de preparación de las mismas, como en su desarrollo y en foros paralelos, desembocando en movimientos sociales de reflexión, debate e implementación posterior, como es el caso de las Agendas 21.

Las Cumbres de Naciones Unidas se han convertido en acontecimientos mediáticos, con un enorme impacto sobre la opinión pública, con un gran poder de difusión y legitimación de los acuerdos alcanzados y de las declaraciones sobre los problemas existentes y las posibles formas de actuación. Los mensajes principales que han legado estas Conferencias de cara a las ciudades, pueden resumirse, corriendo el riesgo de la excesiva simplificación, en los siguientes puntos:

- La democracia y el reconocimiento de los derechos humanos, son un requisito previo para el desarrollo sostenible, según se manifestó en Viena, y por lo tanto objetivos primarios de gobierno.
- La Conferencia de Río manifestó la gravedad de los problemas ambientales globales, la importancia de los impactos locales, y la necesidad de tratar conjuntamente las cuestiones ambientales y de crecimiento. Es necesario cambiar los patrones de comportamiento del mundo urbanizado, especialmente de los países ricos, en cuanto a los modelos de producción y consumo, y en cuanto a la propia organización espacial de las ciudades, y de las actividades que se asientan en ellas.
- La Conferencia de El Cairo anunció que el aumento de población, desde los actuales 5.700 millones de habitantes a los más de 10.000 millones que se preveen para mediados del siglo XXI, se producirá en ciudades y áreas urbanas, especialmente en países en vías de urbanización.
- La Conferencia de Copenhague denunció las condiciones de extrema desigualdad existentes. Las ciudades incluyen muchas zonas de gran pobreza, desempleo y desesperanza. Reconoció cuatro desafíos básicos: crear un entorno participativo para desarrollo social, erradicar la pobreza, crear empleo productivo frente al desempleo, y promover integración social.
- La Conferencia de Beijing reclamó la necesidad de alcanzar la igualdad entre géneros para lograr objetivos de desarrollo social.

La declaración de la Cumbre de Estambul, cuyo borrador se está ya elaborando, propone la realización de Agendas HÁBITAT en los estados miembros, regiones y ciudades, para establecer planes de acción que aborden soluciones a sus dos objetivos básicos: "vivienda adecuada para todos" y "desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización". La declaración pone un gran énfasis en el desarrollo de formas eficaces de gobierno y de participación ciudadana.

El debate sobre la Agenda HÁBITAT se debe situar en nuestro país en el contexto de desarrollo de la Unión Europea. El Tratado de la Unión tiene entre sus objetivos la cohesión económica y social, y el desarrollo sostenible. Para ello se están definiendo distintas políticas de la Comisión: desde la aplicación de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE, incluida la iniciativa URBAN para las ciudades) y los Fondos de Cohesión, hasta el Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, los trabajos del Comité Espacial o la Campaña de Ciudades Sostenibles. Los estados miembros están desarrollando algunas políticas innovadoras sobre la ciudad y el territorio, destacando la necesidad de la integración de políticas, la cooperación y la mejora de la gobernabilidad: Holanda, Francia, Dinamarca, Suecia, Alemania e Inglaterra, han desarrollado considerablemente estos campos en la última década.

En España se ha avanzado en el planeamiento nacional (Plan Director de Infraestructuras, Estrategia de Medio Ambiente, Plan de Vivienda y Política de actuaciones concertadas en Ciudades), y en el desarrollo de planes y políticas territoriales de las Comunidades Autónomas, así como en la realización de algunos planes estratégicos de ciudades y en la renovación del planeamiento urbanístico. Pero apenas se ha desarrollado una Política de ciudades que enfoque los problemas de cohesión social y de sostenibilidad ambiental mediante políticas integradas. La Agenda 21, por ejemplo, casi no se ha desarrollado en las ciudades españolas.

Sin embargo, distintos organismos y ciudades españolas están debatiendo estos temas en foros como la OCDE (Informes sobre La Ciudad Ecológica y Grupo de Trabajo sobre políticas para Barrios Desfavorecidos en curso de realización en el que participan 50 ciudades españolas), los Seminarios de países miembros de la Unión Europea sobre Ciudades y Cohesión social (celebrados en 1995 en París y Madrid, y previstos en 1996 en Italia y Holanda), la primera Conferencia Ministerial Europea sobre Políticas de vivienda sostenibles a celebrar próximamente en Copenhague, la Campaña de Ciudades Sostenibles (Carta de Aalborg de 1994 y congreso previsto en Lisboa en 1996), y las redes de ciudades (Eurociudades, Barrios en Crisis o Ciudades libres de coches, entre otras).

Finalmente en 1996 se producirán, además de los acontecimientos ya enunciados, otros eventos mundiales sobre la Política para las Ciudades como: Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales en Estambul, Foro de Autoridades Locales y Reunión de Organizaciones no gubernamentales en Estambul y Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos en Barcelona.

Todos coinciden en la necesidad de recuperar la atención sobre la ciudad, analizar los cambios económicos y sociales, revisar el enfoque de sus problemas y oportunidades, y renovar el planteamiento de las formas y usos de las ciudades y de su gestión y actuaciones necesarias.

## **1.2 Enfoque del documento**

### **La articulación de lo global y lo local**

La revolución de las comunicaciones, y especialmente de las telecomunicaciones, ha reforzado la globalización en muchas actividades humanas (información, economía, política...). Al mismo tiempo, se han

creado condiciones favorables al desarrollo de valores universalistas, generalizándose normas y pautas sociales, que tienden a implantarse y a reconocerse globalmente. Frente a esta tendencia a la unificación, y al funcionamiento articulado y globalizado de las sociedades (mercados abiertos, organismos multilaterales, democracia, medios de comunicación,...), se encuentra la cultura local, como forma de control y de enriquecimiento de los sistemas económicos, políticos y culturales, en los que se inserta.

Ambos sistemas de valores, el global y el local, han de articularse eficazmente. Los sistemas globales tienden a ignorar las especificidades de los individuos y los grupos, en tanto que las culturas locales tienden a exaltarlas, defendiendo a veces lo particular por encima de lo solidario. Pero la universalización de valores y la comunicación global, tienen el efecto de promover la solidaridad ante problemas localizados (desastres naturales o provocados por el hombre), o ante la desigualdad o discriminación en la distribución de los recursos, así como de mostrar la necesidad de control de los procesos de explotación y consumo de recursos que pueden poner en peligro el propio desarrollo de la vida humana, sea globalmente, sea en espacios locales específicos. La política global y la política local tienen que alimentarse mutuamente.

Ya no es suficiente "pensar globalmente y actuar localmente", también es necesario "pensar localmente y actuar globalmente" para construir desde lo local los valores de la globalización. Esto es lo que representa la actividad internacional, de la sociedad civil, a través de sus instituciones, asociaciones, etc. La articulación global-local se ha de producir básicamente en las comunidades, a través de la sociedad civil y las instituciones, y se ha de aplicar en los ámbitos locales a la economía, la cultura y la política. Son especialmente importantes en este sentido las políticas que pueden instrumentarse a nivel de barrio y de ciudad. El reconocimiento de la dimensión local en una sociedad globalizada, requiere potenciar la capacidad de decisión de los ámbitos locales, de los ámbitos territoriales adecuados a cada problema y decisión.

La globalización ha debilitado el rol de los Gobiernos nacionales, pero les ha convertido en los protagonistas de la regulación económica y política a nivel mundial, a través de mecanismos multilaterales, y al tiempo, son responsables de la promoción de las autoridades y agentes locales. Los Estados son los mediadores que tienen que establecer los marcos internacionales y locales para que la articulación de lo global y lo local sea posible.

## **Sostenibilidad, cohesión social y competitividad**

La contribución de las ciudades al desarrollo sostenible, debe plantearse a partir del análisis de sus condiciones actuales de crecimiento y funcionamiento. El desarrollo sostenible es, de momento, un marco teórico para establecer objetivos y orientar políticas, pero apenas se han desarrollado y aplicado algunas actuaciones parciales. Las políticas en estos momentos se proponen la reducción de la insostenibilidad como camino para ir definiendo el nuevo modelo.

La sostenibilidad solo puede formularse vinculada al desarrollo. La cuestión radica en como actuar en la naturaleza con el mayor beneficio para una humanidad en crecimiento, sin perder las oportunidades de desarrollo futuro, cuando, dadas las tendencias, la humanidad será mas numerosa. La conciencia ambiental se basa en la supervivencia de la humanidad que necesita el equilibrio, y la utilización de la naturaleza para dicho propósito. Los límites de la naturaleza plantean la necesidad de ir enfocando el desarrollo hacia un aumento de la calidad de vida basado en el consumo de bienes inmateriales como la cultura y el ocio, controlando el consumo de bienes materiales que no puedan mantener una tasa de renovación.

La desigualdad en el desarrollo es otra contradicción que requiere atención. La cohesión social y económica es un objetivo reconocido, que en un marco de economía de mercado, y por lo tanto de competitividad, requiere políticas específicas dirigidas desde el sector público que aborden los mecanismos de exclusión y promuevan políticas de integración social para los excluidos.

En este documento se plantean a la sociedad española los problemas de la articulación de la competitividad, la cohesión social y la sostenibilidad, en las ciudades y el territorio como forma de ir definiendo un modelo de desarrollo sostenible.

## **Reconocer la complejidad de la ciudad conduce a plantear políticas integradas**

La ciudad esta siendo tratada principalmente mediante intervenciones sectoriales ignorando su valor principal: la riqueza y complejidad de las relaciones sociales que contiene y permite, y la diversidad de sus áreas y sus interrelaciones.

En la ciudad concurren la heterogeneidad (social, cultural, económica, etc), con la igualdad (derechos formales, acceso al empleo y a la cultura, movilidad, etc.), y sea grande o pequeña, es, o puede ser: densa, cohesionada, polivalente y bien comunicada.

Se interviene constantemente sobre la ciudad con nuevas políticas y actuaciones, pero muchos problemas no se resuelven y se crean otros de forma inmediata (por ej. la extensión funcionalista de los barrios, urbanizaciones y polígonos dispara la movilidad y el uso del vehículo privado); o a largo plazo (por ej. la construcción de determinados barrios de vivienda pública de los años 60 incluso ha reforzado algunos procesos de exclusión, como ha ocurrido en otros países europeos).

Los problemas urbanos son multidimensionales e interdependientes. Las propuestas de actuación deben contemplarlo, ya que, de no hacerlo, provocan tantos problemas como posibles soluciones que, a veces, no llegan a ser tales.

Es necesario analizar el impacto de las políticas sectoriales en la ciudad y el territorio y valorar la posible influencia de las nuevas políticas económicas, de infraestructuras, urbanísticas, etc. Se debe influir en el diseño de las políticas y acompañarlas de las oportunas medidas correctoras especialmente para los grupos y áreas más vulnerables.

La ciudad es demasiado compleja como para tratarla solo con medidas sectoriales, es necesaria más cooperación: en la definición de políticas integradas, en esclarecer los impactos (sociales, económicos, ambientales) de las actuaciones propuestas, en la ejecución de paquetes de actuaciones complementarias, en la gestión de los servicios y en el cambio de los comportamientos.

## **Territorio y ciudad son inseparables para el desarrollo sostenible**

El ámbito territorial, en el que hay que abordar los nuevos planteamientos de intervención, es la ciudad; lo que en este país es equivalente al territorio en su conjunto, dada la extensión de la urbanización y del modo de vida que conlleva, que está reduciendo las diferencias entre distintos tipos de núcleos de población, aunque indudablemente mantengan bases económicas y vida social distintas.

Pero la razón fundamental por la que territorio y ciudad son inseparables es que los territorios sean ciudad, pueblo, o ecosistema natural, con todos los escalones intermedios de antropización, son ecosistemas interrelacionados, que se alteran entre sí a través de múltiples formas de contacto y de utilización mutua.

En términos de desarrollo sostenible no se puede abordar la problemática de un área sin analizar qué relaciones mantiene con otras en términos de utilización de recursos, aunque no haya ninguna relación que suponga un uso directo de ocupación.

Finalmente las ciudades y otros ecosistemas han de considerarse en su relación, e impactos, a escala planetaria, para comprobar la sostenibilidad de aspectos globales como la deforestación, la biodiversidad, las emisiones contaminantes y los efectos sobre el cambio climático (capa de ozono, efecto invernadero, etc..).

## Recuperar el derecho a la ciudad transformando la forma de gobernar

El derecho a la ciudad se basa en que esta es obra de sus gentes, de sus trabajos y de sus ilusiones. En parte, porque muchas zonas urbanas y núcleos han sido construidos por sus propios habitantes, tanto como por la ley y el mercado. Y, en parte, porque la vida social urbana, probablemente la mayor riqueza de nuestras ciudades, es el resultado de la acción cotidiana y conjunta de los ciudadanos.

Debido a ello, las políticas requieren más proximidad a los ciudadanos, para calibrar los impactos en los distintos ámbitos sociales y territoriales, acercando las decisiones de las administraciones (gestores y responsables electos) a los ámbitos significativos en cada caso. Es decir, aplicando el principio de subsidiariedad o proximidad de la gestión pública y el de participación o cooperación de la sociedad civil.

Esto supone la revalorización de la dimensión local, en dos aspectos principales: como ámbito para la aplicación de las políticas integrales (medio ambiente, promoción económica, integración social, etc), y como marco para la concertación entre las Administraciones públicas y los actores privados, en especial, los ciudadanos.

Es necesario sentar las bases, y abrir caminos para avanzar hacia políticas integradas desarrolladas mediante cooperación entre agentes públicos y privados, incorporando a la sociedad civil, enfatizando el ámbito urbano y el rol gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la concertación y realización de políticas a nivel local con referentes globales.

Para ello es también necesario considerar a los ciudadanos en su diversidad, teniendo en cuenta sus motivaciones como grupos con diferentes intereses y formas de vivir la ciudad, abandonando la idea del sujeto único urbano.

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## **2. Los nuevos conflictos de la ciudad y el territorio**

<http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aghables.html>

### **Carácter del capítulo**

La cuestión que se plantea es: ¿Cuáles son los problemas que se mantienen aun cuando se haya planteado su resolución como objetivo, y se esté actuando para conseguirlo?. Estos serán los que más interese abordar ya que, en muchos casos, no se consigue su resolución porque no se han identificado, adecuadamente, como problemas complejos, y se están aplicando políticas inapropiadas.

Por otro lado, ¿Hay otros problemas previsibles, aún no patentes pero identificables, que podamos atajar antes de que se desborden?.

En este capítulo, se pretende tan sólo enunciar conflictos conocidos o previsibles, sin hacer exposiciones analíticas que corresponden a otros estudios existentes, y a nueva información a recoger y analizar.

Una conclusión que debe extraerse, es la necesidad de fomentar el estudio de estos temas en los distintos niveles territoriales, para contrastar sus características, avanzar en su conocimiento y mejorar las propuestas de actuación.

### **El marco de los conflictos**

La década de los noventa está introduciendo en Europa occidental una fase de rápidos cambios en el desarrollo de las ciudades, en base, fundamentalmente en la creación del Mercado Único en 1992, la apertura de las fronteras orientales, y los procesos de convergencia.

Estos factores específicamente europeos se producen en un marco de internacionalización de la economía, junto a otros procesos propios de la sociedad postindustrial, como son los efectos derivados de la revolución tecnológica, la entrada en un nuevo ciclo de transición demográfica, las nuevas tendencias en el estilo de vida, en el uso del tiempo y del espacio, y en los hábitos de consumo, relacionados todos ellos con los cambios en la movilidad de las personas, de los bienes y de la información.

Las ciudades españolas se encuentran ante la disyuntiva de asumir posiciones específicas, por acción o por omisión, en la red urbana europea y en el contexto mundial, ofreciendo condiciones de calidad de vida a sus ciudadanos y un ambiente productivo competitivo para las empresas.

Las actividades económicas son cada vez más interdependientes y la forma de integrarse en los mercados regionales, nacionales y mundiales, van a ser determinantes para la cohesión social y la sostenibilidad de cada ciudad.

Tras veinte años de cobertura de déficits y de procesos de modernización, la mayoría de las ciudades

españolas se encuentra en condiciones de iniciar procesos de reconversión hacia el siglo XXI, articulando sus necesidades de competitividad, cohesión social y sostenibilidad. Para ello tienen que resolver algunos conflictos importantes.

A continuación se destacan los conflictos de las ciudades españolas que se consideran más significativos. Se trata de una problemática sobre la que ya se está actuando en diferentes grados, pero que requerirá redobladados esfuerzos en el futuro.

La presentación se estructura en siete grandes temas interrelacionados que, inevitablemente, se solapan en ocasiones:

- El territorio y el sistema de ciudades
- La estructura de la ciudad
- La economía urbana
- La integración social
- La sostenibilidad ambiental
- La habitabilidad y la calidad de vida
- La vivienda y
- La gobernabilidad de las zonas urbanas

### **En materia de sistema de ciudades y territorio.**

Las aglomeraciones urbanas españolas (ciudades mayores de 50.000 hab), han pasado de 18,7 a 24,7 millones de habitantes en los últimos 20 años, representando ya el 62,6 % de la población. Es previsible que siga esta tendencia aproximándose en las próximas décadas al entorno europeo en el que la población urbana llega a alcanzar el 90 %. Las ciudades se concentran en algunas áreas del territorio español (un 50% de la población vive en un 3,6% del territorio), existiendo grandes zonas rurales y forestales muy poco pobladas, por lo que la densidad media española es baja (77 hab/ha) frente a la media europea (150 hab/ha). En los últimos quince años se ha multiplicado por trece la superficie de espacios naturales protegidos del país que, con cerca de 3 millones de hectáreas representa hoy más del 40% del total europeo.

El desarrollo de muchas áreas peninsulares se ve dificultado por la situación periférica en Europa del sistema urbano español, y por las distancias interiores entre sistemas urbanos, que se concretan en problemas de conectividad de las redes de infraestructuras, a pesar de las enormes inversiones realizadas, y sobre todo por la insuficiencia de las relaciones económicas e institucionales, entre otras.

La base económica de muchas ciudades pequeñas, y territorios rurales, se encuentra en situaciones de declive o de transición, que requieren un nuevo enfoque de su tejido económico, impulsando la creación de actividad y la modernización de la existente, en apoyo de su competitividad en los mercados. Las ciudades medias españolas han sido las que han ganado más población en los últimos veinte años, en tanto que los

núcleos menores de 50.000 habitantes han perdido algo de población.

Las redes de ciudades medias, en muchas zonas, están faltas de una política que las impulse para completar una estructura espacial, de centralidades arraigadas y complementarias de su entorno territorial, más sólida y equilibrada, que facilite los procesos de difusión y permita el desarrollo demográfico y de la actividad económica.

Las grandes ciudades presentan problemas de congestión y desbordamiento por ocupación extensiva con fuertes externalidades negativas. Se han realizado grandes esfuerzos para abordar estos problemas mediante operaciones estratégicas de modernización, actuaciones de descentralización equilibradora y de rehabilitación de su edificación e infraestructura urbana, renovando las áreas obsoletas y abandonadas; pero la actuación en las áreas congestionadas está resultando inadecuada y las estrategias no contemplan suficientemente los problemas de sostenibilidad y de cohesión social. En España, las 17 principales áreas metropolitanas incluyen 351 municipios con casi 19 millones de habitantes, lo que representa un 48% de la población.

El litoral español asienta el 36,5% de la población que, a su vez, llega a triplicarse en la época de afluencia turística, creándose situaciones de congestión y de difícil dotación de servicios, y ejerciéndose una desproporcionada presión ambiental sobre las costas y las áreas urbanas, especialmente en el litoral mediterráneo y las islas.

Se carece de un planteamiento global a nivel estatal, de actuación interadministrativa sobre el patrimonio natural. No se contabilizan ni se reponen las pérdidas de capital natural (recursos naturales) para futuras generaciones. Se carece de estrategias adecuadas para reducir los excesos de consumo, de explotación de recursos, y de emisiones y vertidos de residuos.

Asimismo se carece de una Política de Estado para las ciudades que desarrolle la cooperación interadministrativa. A pesar de los ejemplos desarrollados en los últimos años, se observa una falta de maduración administrativa para generalizar los procesos de cooperación en la formulación y ejecución de actuaciones territoriales, y de ciudades, de carácter concertado mediante consenso. Holanda y Francia, son ejemplos de países cercanos que presentan sistemas generalizados de actuación en esta materia.

## **En materia de la estructura de la ciudad**

En las ciudades conviven diversos modelos de estructura (centros históricos, ensanches, polígonos, urbanizaciones y áreas de edificación dispersa), junto a nuevas tendencias de extensión y renovación. La ciudad tradicional española, como en el resto de los países de la cuenca mediterránea, ha sido de poblamiento denso, heterogénea en cada barrio, con áreas compactas, incluso en el norte y en las zonas de huerta, caracterizadas por crecimientos más dispersos.

El desarrollo de las últimas décadas ha introducido una separación extrema de funciones por barrios, la urbanización discontinua y la ocupación extensiva del territorio. Estos cambios están creando problemas nuevos y más graves de habitabilidad y sostenibilidad, junto al despilfarro de suelo e infraestructura y la elevación de los costes de mantenimiento de servicios. Las grandes ciudades españolas han consumido más suelo en los últimos 30 años que en toda la historia anterior.

La producción de ciudad dirigida por el sistema inmobiliario, sin mayor control que los planes de usos del suelo, ha sido un factor determinante de esta situación, que ha estado favorecida por los modelos funcionalistas de ciudad que planteaban los planes de urbanismo de la época. El mercado de suelo no está siendo capaz de responder con solares adecuados a las necesidades económicas, sociales e infraestructurales. Las tendencias desreguladoras de los usos del suelo agravarán el problema si no se establece un liderazgo público de la construcción del modelo de ciudad, a través de mecanismos de gestión más dinámicos, que utilicen el propio mercado y la iniciativa pública, orientando la renovación de la ciudad.

Este modelo tendencial de urbanización (estructura de ciudad y sistema promotor), a pesar de los esfuerzos planteados por algunos planes urbanísticos y por la gestión de muchos municipios, tiene las siguientes consecuencias en distintos aspectos del funcionamiento de la ciudad y el territorio:

- Congestión de las áreas centrales que recogen fuertes inversiones y provocan altas rentas diferenciales de suelo.
- Desatención por el mercado de amplias zonas poco atractivas para invertir que pierden actividad económica, se vulnerabilizan socialmente y pierden habitabilidad.
- Generación de áreas segregadas fuera de los mercados (inmobiliario, laboral, etc.), que se mantienen en un ciclo de crisis.
- Abandono de áreas urbanizadas intersticiales o periféricas, obsoletas en su anterior actividad que serían potencialmente útiles a la ciudad.
- Pérdida general de vida social urbana en los barrios.
- Aumento de la movilidad y de la longitud de los desplazamientos.
- Dificultad en la atención a las necesidades de transporte de las áreas dispersas, extensas y alejadas.
- Congestión de tráfico en las vías que recogen los viajes dominantes y en las áreas de centralidad.
- Aumento del consumo de energía.
- Aumento de consumo de materiales.
- Aumento de consumo de tiempo, y más limitaciones en la organización de la vida cotidiana.
- Segregación de los sistemas naturales (insularización), con lo que se degradan y pierden complejidad.
- Proyección de insania en los espacios intersticiales de la ciudad discontinua.

## **En materia de economía urbana**

Las economías locales, y nacionales, se han abierto y cada ciudad, por acción o por omisión, es cada vez mas interdependiente del resto. Sin embargo se carece, en general, de planes para orientar el desarrollo de las ciudades y regiones. Los PDR no se consensúan socialmente ni se instrumentan concertadamente entre las administraciones, los planes territoriales de las Comunidades Autónomas carecen de la suficiente

globalidad para ser estrategias de desarrollo, y los planes estratégicos municipales carecen de operatividad, siendo además de mera promoción de la competitividad sin enmarcarse en criterios de desarrollo sostenible.

En todo caso, se observa una tendencia en las administraciones a valorar la planificación estratégica y la cooperación, aunque no tanto la problemática del desarrollo sostenible.

Muchas decisiones sobre infraestructuras que fomentan la competitividad y la localización de actividad económica se toman, en las ciudades (o sus barrios), como acciones sectoriales para la atracción de inversiones, sin analizar los impactos que se producen sobre la estructura económica, social y urbana, y sobre la sostenibilidad ambiental, creando problemas encadenados a corto y largo plazo.

La gestión del desarrollo económico es incompleta y deficiente en la mayoría de las ciudades españolas. Los procesos de adecuación y ajuste, con los mercados local, regional, europeo y mundial, son estados dinámicos que requieren esfuerzos continuados. No están extendidas las políticas de desarrollo local, orientadas a la creación de ambiente productivo y de capacidad empresarial para dar respuesta a los mercados, peligrando las ventajas de muchas ciudades en materia tecnológica, de cualificación laboral y de organización social, por no responder suficientemente a la apertura de la economía.

La reestructuración económica, dominada por la globalización, dificulta en muchos casos el mantenimiento y desarrollo de tejidos empresariales locales, que son fundamentales para la dotación de empleo y para que las ciudades cuenten con ambientes productivos atractivos en un contexto de descentralización productiva como el actual. La insuficiencia de redes flexibles de producción, contribuye a que cuando se produce crecimiento económico no se genere suficiente empleo, ni se difunda adecuadamente por distintos sectores y segmentos empresariales.

Las nuevas dinámicas económicas no afectan tampoco por igual a todo el territorio de las áreas urbanas. La nueva inversión empresarial se concentra en ciertas zonas de la ciudad, mientras otros barrios pierden su actividad económica y, poco a poco, van concentrando todas las consecuencias negativas de los procesos de globalización. Las políticas de desarrollo de la competitividad no consiguen conectar la dinámica de las áreas de oportunidad con las zonas que quedan descolgadas del proceso. Las políticas específicas para las zonas retrasadas se estructuran más como actuaciones reactivas a problemas sociales crecientes que como planteamientos globales de desarrollo. La ciudad competitiva, cohesionada y sostenible, no se está plasmando como modelo en las políticas actuales.

Los procesos de globalización e internacionalización están dando lugar a la aparición de un mercado de trabajo progresivamente dualizado. Al lado de los nuevos puestos de trabajo altamente tecnificados y cualificados en el sector de servicios, se detectan procesos de desarrollo de una nueva economía informal. La economía informal encuentra su raíz en al menos cuatro procesos diferenciados:

- La precarización generalizada del mercado de trabajo, la dificultad de obtener y mantener trabajos duraderos y estables, que lleva a una parte importante de la población a entrar y salir periódicamente del mercado de trabajo, sobreviviendo gracias a los subsidios y los trabajos informales.
- El desarrollo de la economía de la delincuencia ligada al tráfico de drogas, que en los últimos años ha tomado unas proporciones espectaculares en España.
- La dualización del mercado de trabajo de los servicios. Los servicios avanzados que dan lugar a una élite social se apoyan en el trabajo informal centrado en todo tipo de servicios personales, domésticos, de seguridad, etc., que padecen una integración parcial, y de forma temporal, al mercado de trabajo, y cuando están fuera de él no tienen acceso a subsidios.
- Las formas tradicionales de economía informal como la venta ambulante, las "chapuzas", o las formas de contratación parcialmente informales.

## **En materia de integración social.**

El crecimiento económico de las ciudades va acompañado en la actualidad de un aumento de la exclusión social, al quedar una parte importante de la población fuera del sistema económico. La exclusión se da no sólo en determinados grupos sociales (pobreza, raza, edad, mujeres con cargas, etc) sino que se hace especialmente visible en muchos barrios. Unos y otros son las partes perdedoras de la ciudad. El número de hogares españoles por debajo de la línea de pobreza (50% de los ingresos medios) se ha mantenido en los últimos 20 años en torno al 20%, con grandes diferencias entre regiones. Los hogares con estas características a cargo de una mujer superan a los sustentados por varones.

Existen amplias zonas de vulnerabilidad, en barrios con falta de oportunidades, accesibilidad y habitabilidad degradada, que recogen población en situación precaria de empleo, con formación inadecuada, en un medio social desmotivador, etc. Estas situaciones dificultan la instrumentación y efectividad de las políticas, especialmente las sectoriales, y pueden facilitar la extensión de problemas agudos si se mantienen los procesos desequilibradores. Algunos barrios en los que se acumulan estos procesos se convierten en enclaves desconectados socialmente de la ciudad. Paralelamente se mantiene en muchos barrios una alta cohesión social, a pesar de su degradación ambiental y declive económico, manteniéndose mecanismos de integración social que, a veces, tienen escasa expresión organizativa.

La concentración de pobreza y de situaciones de marginalidad agudas conlleva procesos de delincuencia importantes que afectan a la ciudad en general, y también a los ciudadanos de las propias áreas marginadas. La delincuencia está en gran parte relacionada con la drogodependencia, el paro juvenil y los focos de marginalidad social. Según las estadísticas el número de delitos cometidos en España había disminuido entre 1989 y 1992, apreciándose un cambio en el carácter y tipo de los mismos. En proporción, cada vez hay más delitos contra la propiedad y se cometen en las grandes ciudades.

A pesar de los datos que avalan la disminución de delitos, se observan tendencias preocupantes como el aumento de la delincuencia juvenil y la proliferación de nuevas formas de delincuencia como las bandas juveniles, el desarrollo de la delincuencia organizada, y los delitos asociados al incremento de inmigrantes ilegales que no encuentran trabajo. La segregación espacial produce áreas dominadas por determinados grupos sociales en las que se reproducen una serie de problemas sociales de difícil solución sectorial.

La base de gran parte de la pobreza, marginalidad y delincuencia de las ciudades españolas se encuentra en la dificultad de acceso al trabajo. El empleo es en la actualidad uno de los bienes más escasos y es, al mismo tiempo, uno de los pocos mecanismos existentes de integración y vinculación social. A pesar del crecimiento económico espectacular de algunos de los años de la década de los ochenta, el desempleo continúa siendo el principal problema del desarrollo español. Entre 1980 y 1990, la población activa creció en dos millones de personas, pero sólo la mitad pudo encontrar empleo, incorporándose al paro el millón restante, y ello a pesar de que en la segunda mitad de la década se crearon más puestos de trabajo que en ningún otro país europeo. La tasa de paro es muy desigual por regiones, e incluso las cifras globales por regiones o ciudades esconden la realidad de grandes diferencias entre los distintos barrios de una misma aglomeración llegando en algunas barriadas concretas a cifras de paro cercanas al 50% de la población. El desempleo se concentra en aquellos trabajadores de industrias tradicionales que han sufrido un fuerte proceso de reestructuración, y especialmente en el colectivo de mujeres y de jóvenes que no logran incorporarse al mercado de trabajo.

A estos problemas se añaden los derivados de los cambios sociodemográficos. El envejecimiento progresivo, el descenso de la fecundidad, la incorporación de la mujer al mundo laboral, la desestructuración de la familia tradicional, el incremento de la movilidad poblacional desde los países del tercer mundo, etc., son algunas de las presiones añadidas a una estructura urbana poco cohesionada. El envejecimiento progresivo de la población, debido al incremento de la esperanza de vida, ha aumentado en muchas ciudades españolas que ya tienen una población mayor de 65 años superior al 15%, y con tendencia a aumentar considerablemente. A medida que crece la esperanza de vida, aumenta la proporción de personas solas -más

mujeres que hombres- requiriendo todo tipo de servicios sociales, sanitarios, personales, de relación, etc., lo que influye en un crecimiento del sector servicios.

La desestructuración familiar no hace sino agravar estas situaciones. La falta de cohesión familiar que ayude a paliar las situaciones de pobreza, abandono, enfermedad, etc., se deja sentir cada vez con más fuerza. Los servicios sociales y la solidaridad ciudadana no dejan de crecer, pero las necesidades parecen evolucionar a ritmos superiores. La desestructuración familiar tiene un reflejo muy claro en el incremento de hogares monoparentales. En 10 años, Barcelona ha pasado de tener un 5,8% de hogares monoparentales en 1981 a un 7,5% en 1991, llegando Madrid al 10,9% y Valencia al 9,8. La mayoría de estos hogares están encabezados por mujeres en precaria situación laboral.

En años recientes se aprecia la incorporación de inmigrantes de países en desarrollo a las poblaciones urbanas españolas. Casi tres cuartas partes de los inmigrantes que proceden del Magreb, África central, Latinoamérica o Asia, son trabajadores de servicios no cualificados o trabajadores agrarios. Estos grupos de población se asientan, muchas veces ilegalmente, en áreas segregadas sin recibir atención suficiente para su integración en la sociedad y con riesgo serio de segmentación permanente. El porcentaje de extranjeros de cualquier origen, residentes en España es menor del 4% en prácticamente todas las ciudades peninsulares, aunque han de añadirse los ilegales de difícil estimación.

## **En materia de sostenibilidad ambiental**

La sostenibilidad ambiental es una de las problemáticas más agudas en el territorio español como consecuencia de los procesos históricos de urbanización y desarrollo, que han producido fuertes impactos ambientales en los sistemas naturales. Las ciudades son ecosistemas dependientes de los intercambios con el exterior del territorio que ocupan, necesitando para su funcionamiento tener garantizada la aportación de suministros externos, su distribución y utilización interna, y la expulsión posterior de productos y residuos al exterior.

Los problemas de la sostenibilidad se centran en: los valores vigentes que no reconocen la insostenibilidad de las actuales pautas de producción y consumo, el despilfarro de recursos por la organización urbana actual, y la explotación excesiva de los ecosistemas.

La organización del espacio urbano y de las actividades que se realizan en el seno de una ciudad debe tener condiciones adecuadas para la habitabilidad de sus ciudadanos, asegurando también el mantenimiento de esas condiciones para los futuros habitantes. En muchos casos la habitabilidad interna se mejora a costa de incrementar impactos ambientales lejanos, o de la innecesaria destrucción de recursos en su propio área. En la actualidad las ciudades españolas sufren graves problemas de sostenibilidad local y global, derivados de las formas de organización urbana, de una gestión inadecuada, y de unas pautas de consumo incontroladas (sólo controladas por el precio) e inconscientes (se desconocen los efectos), especialmente en las áreas de mayor riqueza.

La presión ejercida sobre el medio urbano, y los ecosistemas que lo sustentan, por los procesos de urbanización es cada vez mayor, sin que se establezcan controles adecuados respecto a la proporción de actividades que deben asentarse en distintos lugares, ni límites de capacidad de carga en determinadas áreas. El consumo en masa, por grandes poblaciones y con pautas despilfarradoras, conduce a la pérdida de capital natural, sin que haya políticas adecuadas de control, mejora de lo existente y renovación o sustitución de lo consumido.

Los riesgos naturales a que está sometido un territorio pueden producir, al igual que la actuación del hombre, consecuencias negativas sobre los ecosistemas. En España se dan un gran número de riesgos naturales -terremotos, erupciones volcánicas, sequías, corrimientos de tierra, inundaciones, procesos erosivos, etc.-, aunque con grados de intensidad muy variables. Los corrimientos de tierras representan, por ejemplo, importantes pérdidas económicas valoradas en 5.000 M ptas anuales en el período 1990-92, principalmente en carreteras y núcleos urbanos en distintas zonas del país. Las inundaciones, por su lado,

son frecuentes en numerosas zonas del país -País Vasco en 1983, Comunidad Valenciana en 1987, Málaga en 1989, Cataluña en 1994, o las más recientes de 1995 en el suroeste peninsular- y suponen tanto pérdidas en vidas humanas como materiales, que el CCS cifró en más de 15.000 millones de pesetas anuales para el período 1989-92. Las pérdidas económicas producidas por todos estos fenómenos en conjunto oscilaron en el período 1990-92, entre el 0,14% y el 0,20% del PIB, siendo las sufridas por la agricultura las más importantes (81.355 millones de pesetas).

La explotación excesiva de los ecosistemas sobrepasa su capacidad de carga tanto por consumo de recursos, como por trasiego de actividades o por contaminación, que alteran el equilibrio de los ecosistemas provocando procesos de degradación que pueden llegar a ser prácticamente irreversibles. Según diversos expertos, una gestión adecuada con participación ciudadana puede reducir en un 50% el consumo doméstico de energía y agua, y la producción de residuos, y análogamente se puede reducir sustancialmente el consumo de energía y la producción de residuos en actividades como el tráfico y la industria. Las situaciones de sobrecarga de los ecosistemas más habituales son las siguientes:

- Consumo sin límites de suelo fértil para asentamientos urbanos, con la consiguiente disminución de producción agraria y pérdida de masas intercambiadoras de gases.
- Extracción sin límites de bienes fondo, de recursos materiales renovables y no renovables.
- Consumo excesivo de agua en general y, especialmente, en la agricultura y en algunas áreas áridas con asentamientos urbanos y turísticos que crecen sin contemplar la disponibilidad ecológica de este recurso. La escasez y la irregularidad de las precipitaciones en España motiva el que solo se regule el 10% de los caudales, a pesar del gran esfuerzo en la construcción de embalses. El agua constituye un claro condicionante en el desarrollo de las zonas áridas del país (3/4 partes del territorio tienen precipitaciones medias anuales inferiores a 400 mm), pero, paradójicamente, España es el tercer país del mundo en consumo por habitante (unos 300 l/hab/día) tras Estados Unidos y Canadá.
- Los incendios y la desertización se ven favorecidos por el estrés hídrico producido en las masas vegetales por la reducción de caudales superficiales y, especialmente, aguas subterráneas. Un 25% del territorio español puede considerarse afectado por formas graves de erosión y en el período 1980-1993 los incendios afectaron a más de 3 M Has con unas pérdidas en productos primarios de 139.000 M pta.
- Contaminación del medio atmosférico, de las aguas y el suelo, que suponen el aumento de la incertidumbre ambiental, a escala local, regional y global, por sobrepasar los límites que confieren estabilidad a los sistemas:
  - Se ha realizado un gran esfuerzo en la depuración de aguas, aunque en estos momentos solo alcanza al 59% de las aguas residuales, y está programada la depuración total para el 2005, pero es necesario desarrollar políticas para reducir la contaminación en origen y la reutilización de aguas residuales menos contaminadas.
  - La contaminación de suelos se seguía produciendo en 1991, según datos del MOPTMA, en 4.532 emplazamientos en todo el país, existiendo 18.412 industrias consideradas como focos potenciales de contaminación, de las que 249 se estaban evaluando en profundidad, para la aplicación del Plan Nacional de Recuperación de suelos contaminados.
  - El tráfico, la calefacción doméstica y la industria son las principales fuentes contaminantes. La congestión de tráfico es especialmente dañina pues llega a multiplicar por 5 las emisiones contaminantes. En materia de contaminación atmosférica la Unión Europea está preparando

directivas para controlar 15 sustancias, en las que la responsabilidad principal corresponde a las ciudades.

- Aumento constante de la producción de residuos sólidos con los consecuentes problemas para su tratamiento:
  - Un tercio de los 14 millones de toneladas/año de residuos sólidos urbanos e industriales, se manejan todavía de forma incontrolada. La reducción de producción de residuos y el reciclaje de una parte considerable de los mismos es posible con recogida selectiva, como se ha empezado a hacer ya en algunos municipios. En las ciudades europeas un 30-40% de la producción de residuos sólidos urbanos corresponde a papel, metal y cristal. Los residuos generados por la construcción suponen un volumen equivalente al de residuos sólidos urbanos e industriales, y el 70% pueden reciclarse si se separan en origen.
  - La producción de residuos industriales potencialmente contaminantes y por tanto peligrosos, se cifra en 3,4 M ton anuales procedentes de unas 76.000 industrias, según el Plan Nacional de Residuos Peligrosos.
- Intrusión humana sin regular, en los ecosistemas naturales, sea por su presencia, sea por su acción indirecta emitiendo gases, vertiendo líquidos o depositando sólidos, así como por la segregación de los espacios naturales y las repercusiones consecuentes en su complejidad, con degradación y pérdida de biodiversidad.
- Como consecuencia de la explotación excesiva de los ecosistemas y de su contaminación por residuos, cada vez se recurre a ecosistemas naturales más alejados para solventar las necesidades tanto urbanas como industriales, extendiendo la huella de las ciudades a espacios remotos que, en algunos casos debido a su situación económica, acogen impactos excesivos contribuyendo a la pérdida de capital natural y a la degradación ambiental local y global.
- Un caso particular de intrusión en los ecosistemas naturales, que se da en espacios cada vez más alejados, es el esparcimiento, con una importancia creciente del turismo. El turismo incide negativamente en aspectos tales como la congestión urbana en determinadas franjas del territorio; la presión estacional sobre las infraestructuras y servicios; la sobreexplotación de recursos naturales muy específicos -playas, embalses, sistemas montañosos, etc.- por una gran población en un reducido período de tiempo -playas en verano, pistas de esquí en invierno-; el aumento de la producción de residuos de todo tipo; aumento de la necesidad de materias primas, y problemas derivados de "maltratar" la naturaleza ligados a la falta de educación medioambiental, que si bien no son exclusivos del turismo inciden en cualquier concentración masiva de personas en estos ecosistemas.
- Consumo sin límites de energía que afecta a los espacios productores (petróleo, electricidad, etc.) y a los espacios consumidores en los que se produce aumento de la contaminación. El consumo de energía en Europa se distribuye por tercios entre las viviendas, la industria y el transporte. El tráfico de vehículos representaba en 1990 un 42% del consumo de energía primaria en España y un 64% de la demanda total de productos petrolíferos.

## **En materia de habitabilidad urbana y calidad de vida.**

A pesar del gran esfuerzo realizado por muchas ciudades, para crear o reacondicionar espacios públicos, se

detectan grandes deficiencias que se concentran fundamentalmente en los cascos antiguos y en los barrios residenciales populares. La habitabilidad de estos barrios presenta condiciones bastante generalizadas de degradación del espacio, que conducen al desarraigo y falta de identificación con sus barrios por parte de los vecinos y usuarios. Las causas fundamentales son los defectos de diseño y falta de complejidad de usos, la escasa integración de los barrios en áreas más extensas y la intrusión del vehículo motorizado, estacionado o en circulación, así como la escasa cooperación vecinal en su diseño y gestión.

En las condiciones actuales de las ciudades, el medio ambiente urbano se ha degradado notablemente. Existen numerosos aspectos en los que se refleja esta pérdida de calidad de vida a pesar de que muchas ciudades han desarrollado políticas de protección y recuperación de distintos aspectos relacionados con el medio ambiente urbano.

Las causas fundamentales de esta pérdida de habitabilidad son:

- Aumento de la contaminación atmosférica, siendo el tráfico rodado la fuente principal en emisiones de plomo y monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y, tras el sector doméstico, de las de anhídrido carbónico.
- Aumento de la superficie ruidosa, estimándose que el 51% de la población está expuesta cotidianamente a niveles superiores a los 65 decibelios.
- Disminución del confort climático y aumento de la temperatura, debido al inadecuado tratamiento de la vegetación, la insolación y la ventilación, en los espacios públicos.
- Aumento de la inseguridad vial, especialmente para niños, ancianos y personas con minusvalías, tanto por la incompatibilidad de los peatones y el tráfico rodado, como por la existencia de múltiples barreras arquitectónicas.

El índice de motorización está creciendo vertiginosamente en España, habiendo pasado de 202 a 350 vehículos/1000 hab entre 1980 y 1994 (424 en ciudades mayores de 1 millón de habitantes y 373 en núcleos menores de 50.000 habitantes). El tráfico ocupa en las ciudades aproximadamente un 80% del espacio viario y éste supone del orden de un 20-30% del suelo de la ciudad, aunque solo aproximadamente un 20% de la población se mueve en coche.

La movilidad motorizada aumenta constantemente, previéndose un incremento del 300% al 500% en el sur de Europa para el año 2000, según el informe de Ciudades Sostenibles de la Unión Europea. Los viajes son más largos en distancia y tiempo, al tiempo que las velocidades medias de circulación urbana disminuyen constantemente.

Según la OCDE, la congestión cuesta aproximadamente entre un 2 y un 3% del PIB. Las tendencias en la próxima década en España, son hacia el aumento sustancial de la motorización y la movilidad, dadas las características de las ciudades, por lo que se incrementarán todos sus impactos sobre la ciudad y el medio ambiente. Las políticas fundamentales que han seguido las administraciones, con fuertes inversiones en la ampliación de la capacidad de la infraestructura viaria para los coches, no es la solución a la movilidad. Ofrecen mejores perspectivas otras políticas que se han iniciado en algunas ciudades para mejorar el transporte público y para apoyar actividades de proximidad con acceso peatonal.

La circulación rodada, a través de los barrios, es uno de los principales factores de degradación de su habitabilidad, además de la principal barrera para el uso peatonal de calles y plazas, y, a la vez, causa de un alto número de accidentes. Los coches quitan espacio de las plazas y aceras para aparcamiento, legal e ilegal, reduciendo el espacio para estar o pasear, a pesar de que, por ejemplo en Madrid, una ciudad bastante motorizada dada su extensión, un 48% de los viajes se hacen a pie. Los cruces peatonales son difíciles y la velocidad de circulación peligrosa para la convivencia con el peatón; según estudios realizados, la mortalidad peatonal en accidentes entre coche y peatón cuando los coches circulan a 60 km/h es del 95% y

desciende al 5% a 30 km/h. El número de accidentes en zona urbana se ha incrementado un 23% entre 1983 y 1992, en tanto que disminuían los accidentes por carretera. Algunos ayuntamientos han iniciado actuaciones para calmar el tráfico, peatonalizar áreas y mejorar la habitabilidad de los barrios, en lo que sería el germen de una nueva política.

## **En materia de vivienda**

Un factor importante de calidad de vida es la habitabilidad del parque edificado. Las condiciones de los edificios, y en particular de las viviendas, son inadecuadas en muchas ocasiones debido a diferentes causas:

- La existencia aún de edificios sin condiciones mínimas de habitabilidad. El número de chabolas apenas supone unos millares en las grandes ciudades, pero, por ejemplo, un 3% de los hogares no tenían retrete y un 5% no tienen baño o ducha, según el censo de 1991.
- Los edificios en malas condiciones de mantenimiento, deteriorados e incluso enfermos por contaminación química, física y por microorganismos. Se carece de estudios e inventarios, pero, por ejemplo, según el censo de 1991 un 11,1% de las viviendas principales estaban deterioradas, es decir, más de 2 millones de viviendas. Según estudios de la OMS un 30 % de los edificios exponen a sus usuarios a ambientes insanos.
- Los edificios no adaptados de manera pasiva al clima: se ha producido una ruptura drástica con las tradiciones de la arquitectura popular que aprovechaban, y se protegían de, las condiciones climáticas. Los edificios actuales buscan la aclimatación mediante aislamiento y climatización artificial, con gasto de energía y problemas para la salud y el medio ambiente, cuando el aprovechamiento de la energía solar, activa y pasiva, puede aportar en el 50 % de las ciudades españolas toda la capacidad calorífica necesaria. Análogamente desaprovechan la iluminación natural, obligando a un mayor consumo de electricidad. El parque de edificios bioclimáticamente adecuados es mínimo, aunque está demostrado que se pueden conseguir en las viviendas, ahorros energéticos entre el 42% y el 87% sin sobrecostos apreciables.
- Los edificios con diseños y materiales creadores de paisajes de baja calidad, en oposición a la arquitectura tradicional que utilizaba materiales locales y orientaba y estructuraba los edificios con arreglo a las condiciones climáticas y geográficas del lugar. Los edificios modernos se proyectan además con consumo innecesario de materiales, y utilizando cada vez más materiales escasamente reciclables y reutilizables.

La calidad de vida de los ciudadanos requiere la disponibilidad de una vivienda adecuada cuando se necesite. El aumento de los precios de la vivienda y el predominio del régimen de tenencia de propiedad hacen que difícilmente se puedan cubrir las necesidades de jóvenes y sectores populares en el mercado. Entre 1985 y 1990 se produjo un aumento muy importante de los precios inmobiliarios de la vivienda usada, cifrado en un 149% frente a un incremento del IPC del 60%, lo que implica un fuerte incremento del esfuerzo de los hogares en la adquisición de la vivienda. En los últimos cinco años, el precio de la vivienda nueva en España ha tenido como media un aumento anual del 1,2%, aunque si se amplía el período de cómputo incluyendo el período 1985-90, el aumento medio anual es del 11,7% para todo el territorio nacional. En definitiva, desde 1985 el precio en el mercado de la vivienda nueva se ha triplicado.

El esfuerzo económico para la adquisición de una vivienda nueva suponía en 1985, 3,1 veces la renta familiar disponible; en 1990, 5,2 veces, y en 1995 se había reducido a 4,3 veces, pero continúa siendo muy elevado. Los altos precios y las diferencias entre distintos núcleos urbanos y distintos barrios han dado lugar a unos procesos de migraciones internas en las áreas metropolitanas en busca de las mejores condiciones de vivienda en términos de calidad y coste, ya que las diferencias de precio por m<sup>2</sup> en distintas zonas dentro de

una ciudad pueden situarse entre el 400 y 600 %, en algunos casos.

En España, la mayoría de las viviendas son de propiedad (un 78,4%), mientras que sólo el 15% son de alquiler y el resto, un 6,6% corresponde a viviendas cedidas, gratuitas o de otro tipo. Las zonas donde el régimen de propiedad es menor corresponden a las zonas turísticas y las grandes ciudades (Madrid 78,7% y Barcelona 71,1%), siendo un índice muy alto en relación a otras ciudades europeas. Asimismo son de destacar otras dos características del parque residencial español que muestran la ineficacia del mercado, de la fiscalidad, y consecuentemente la mala asignación de recursos: las altas tasas de viviendas vacías (15%) y viviendas secundarias (12%) que duplican las de muchos países europeos. Puede considerarse que solo el 60% de las viviendas construidas en la última década resuelven problemas de alojamiento de las familias.

La vivienda va a ser un bien muy demandado en las ciudades españolas en las próximas décadas, si se mantiene un cierto crecimiento de la renta familiar. Contribuirán a ello la demanda embalsada actualmente, el gran tamaño de los estratos de población entre 15 y 25 años que se emanciparán de sus familias en los próximos años, y la tendencia a la disminución del tamaño familiar que actualmente es de 3,3 y puede descender por debajo de 2 personas/familia como en otros países europeos. También contribuirá el mayor consumo de suelo edificado por habitante, ya que los españoles tienden a mejorar su calidad de vida aumentando la superficie de sus viviendas, de forma que en la década de los ochenta la superficie útil por persona aumento de 23 m<sup>2</sup> a casi 26 m<sup>2</sup>, y las viviendas nuevas ocupadas en 1994 alcanzan los 28 m<sup>2</sup>, cifras bastante bajas en relación con otros países europeos.

## **En materia de gobernabilidad**

Las políticas para las ciudades y el territorio suelen carecer de un enfoque global que permita plantear estrategias consensuadas e integrar objetivos y decisiones sectoriales. Faltan a todos los niveles planes directores y estratégicos, de carácter continuo y con observatorios y seguimiento de los procesos, y de algunos espacios y temas específicas. Los planes de este tipo, que se han realizado a distintos niveles de la Administración, suelen quedar en esfuerzos coyunturales que quedan obsoletos en poco tiempo. En general suelen resultar más determinantes para las ciudades y el territorio las decisiones tomadas desde los criterios y objetivos de las políticas sectoriales, ante la escasez de otras diseñadas e instrumentadas desde una visión integral, que apenas existen más allá de la planificación urbanística (por otro lado excesivamente centrada en los usos del suelo y escasamente eficiente en su instrumentación).

Un factor a destacar en la gobernabilidad actual de las ciudades y el territorio español, es la insuficiente coordinación entre niveles de la administración y dentro de ellos. En algunos casos se acude a supuestos conflictos de competencias concurrenciales para imponer criterios y evitar la coordinación o concertación, o incluso para aplazar indefinidamente actuaciones necesarias. Recientemente, sin embargo, se está avanzando de forma considerable en la concertación entre administraciones para actuaciones concretas a través de Convenios, Consorcios, Sociedades mixtas, Mancomunidades, Contratos programa, etc. Estas prácticas administrativas de cooperación son comunes en los estados modernos, especialmente en los descentralizados, pudiendo encontrarse ejemplos cercanos de gran interés en Holanda, Francia y otros países europeos.

Para conseguir el salto del enfoque sectorial individualizado a un enfoque global concertado, o como mínimo coordinado, se impone un cambio en la cultura de trabajo de las administraciones. Es necesario aumentar la capacidad técnica y organizativa de las administraciones, y en particular de los ayuntamientos que por proximidad tienen una mayor carga de actuación y gestión en el territorio urbano. La modernización y reforma de la administración conlleva también la promoción de nuevas formas de producción de ciudad y de prestación de servicios públicos. En algunas ocasiones, la impulsión de empresas públicas para la promoción de infraestructura urbana y para la gestión de servicios públicos, es una forma de flexibilización y de aumento de la incidencia en la organización de la ciudad. Algunas experiencias de consorcios y empresas mixtas con incorporación de sector financiero o industrial podrían facilitar la mejora de la ciudad.

Las administraciones no son los únicos agentes productores y gestores de la gobernabilidad de la ciudad. El

papel del mercado en la creación y gestión de la infraestructura de la ciudad se está reconsiderando en muchos sectores, si bien en España es todavía escasa la iniciativa privada interesada en, y capaz de, proveer infraestructuras como el suelo urbanizado o de gestionar servicios de carácter social. A diferencia de otros países europeos, y quizás como consecuencia de la juventud de la democracia y el Estado del bienestar español, la concertación con el sector privado en operaciones de riesgo y actuaciones sociales, como la rehabilitación de barrios excluidos, no se produce, o su participación es meramente testimonial. A la falta de iniciativas y capacidades del sector mercantil se le añade la inexistencia en España de un sector sin ánimo de lucro potente, capaz de llevar a cabo operaciones urbanas de alto nivel técnico y financiero. El sector no lucrativo urbano se centra básicamente en procesos reivindicativos y de ayuda mutua, siendo muy reciente el desarrollo de un sector asociativo urbano con claro impacto en la prestación de servicios sociales y en la construcción de ciudad.

El rápido crecimiento urbano ha llevado a la formación de ciudades plurimunicipales. La gestión del desarrollo y funcionamiento de estas áreas urbanas es un tema pendiente de resolución. Las administraciones no cooperan adecuadamente en las ciudades plurimunicipales, estando, además, los ayuntamientos demasiado centralizados, por lo que los centros de decisión quedan alejados de las comunidades locales afectadas. Los mecanismos de representación en las grandes ciudades son insuficientes, por lo que las políticas que aplican los gobiernos municipales carecen, en muchos casos, de la legitimidad necesaria en los barrios.

La participación ciudadana en la vida municipal es muy escasa, salvo en los pequeños municipios, siendo necesario un mayor acercamiento al ciudadano. Los mecanismos de representación ciudadana con distrito único municipal, no reflejan las necesidades de las distintas comunidades de barrio. Es necesario replantear los mecanismos de participación ciudadana que en muchas ocasiones se limitan a ser meros instrumentos de información y comunicación sin capacidad real de incidencia sobre la decisión final. Las políticas de barrios, especialmente en los más desfavorecidos, precisan del apoyo de los ciudadanos que habitan en ellos, para aumentar la integración social y lograr la viabilidad de las actuaciones. Algunas experiencias de descentralización municipal han sido positivas pero el camino de la democratización de la vida municipal y la participación de los barrios, apenas se ha iniciado.

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## **3. Los retos del hábitat: hacia una agenda española**

<http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aghables.html>

### **El reto principal del hábitat es la propia ciudad**

Las ciudades constituyen sin duda la principal riqueza de las sociedades modernas ya que en ellas se concentran elevadas proporciones de recursos humanos y de capital que contienen la mayor parte de su potencial de desarrollo.

Las ciudades disponen de la capacidad del entorno en el que se asientan para generar habitabilidad e impulsar la creación de nuevos empleos, siendo depositarias de buena parte de los recursos culturales y generadoras de mejoras sociales, y de la innovación. Pero también albergan procesos de injusticia y desigualdad, y provocan procesos de degradación ambiental difícilmente controlables.

Los retos que se plantean las ciudades españolas para los próximos años se derivan de la necesidad de corregir estas dos grandes contradicciones:

- Conseguir un marco de desarrollo sostenible que satisfaga condiciones de habitabilidad dignas, y que las mantenga a largo plazo, de forma que se puedan llegar a las generaciones venideras.
- Alcanzar la generalización del derecho a la ciudad, entendido como el establecimiento de una serie de garantías de calidad de vida, generalizables a todos los ciudadanos, incluyendo el acceso a la vivienda, el empleo, los servicios, y al uso de los espacios públicos. Ello supone la producción de ciudad más allá de la mera urbanización.

Estos retos implican un mayor liderazgo de los poderes locales en la propia definición y desarrollo de la ciudad, así como una mayor participación de la sociedad civil en este desarrollo.

La ciudad sigue sin plantearse suficientemente como una cuestión de Estado, que debe estar presente en las políticas de todos los gobiernos, con el máximo consenso social y político, provocando la participación de los agentes sociales en el desarrollo de un proyecto común en cada ciudad. La cooperación entre las administraciones debe mejorarse, favoreciendo el desarrollo de un marco para las actuaciones urbanas que supere la descoordinación entre las diferentes administraciones siguiendo el camino abierto en lo que respecta a la construcción de las infraestructuras y en la implantación de una serie de servicios públicos vinculados al Estado del Bienestar.

### **3.1 La ciudad y el territorio: nuevos retos**

## **Recuperar el concepto de ciudad frente a la mera urbanización**

Las ciudades españolas experimentan un proceso de crecimiento espacial que en ocasiones contrasta con su estancamiento poblacional. Las áreas de centralidad de las ciudades se congestionan de actividad y tráfico, y también los itinerarios más afectados por el incremento de la movilidad.

El incremento progresivo de espacio residencial por habitante, el aumento de ocupación de suelo urbano para empleo y servicios, y la mayor motorización y crecimiento de la movilidad, contribuyen a la expansión espacial de la ciudad.

Un previsible aumento del consumo como consecuencia de un futuro crecimiento económico llevará a un incremento de la ocupación del suelo urbano, a un aumento de la motorización y a un incremento generalizado del consumo de todo tipo de bienes, que implicará a su vez una mayor explotación de los recursos y un aumento de la producción de residuos, si se mantiene la actual organización y gestión de la ciudad y las actuales pautas de comportamiento.

Los procesos de expansión espacial de las ciudades españolas, se producen dejando en su interior agujeros negros, como, por ejemplo, áreas centrales degradadas, áreas industriales y de servicios en declive o simplemente desmanteladas, e incluso barrios deteriorados con procesos de deterioro económico y social, con elevados índices de desempleo y con escasa inversión privada que desemboca en situaciones de gran vulnerabilidad, cuando no de marginalidad.

La ciudad se desarrolla al margen de estas zonas, al margen de las infraestructuras ya realizadas, muchas veces infrautilizadas, y de los solares o el suelo semiurbanizado. Se invierte, en nueva urbanización discontinua, en áreas alejadas o aisladas, que exigirán la ampliación de las infraestructuras, sin producir ninguna sinergia sobre las áreas en declive, favoreciendo la segregación social y funcional.

Este crecimiento de las ciudades españolas, con carácter discontinuo y basado en una separación funcional de las actividades, ocupa de forma desproporcionada el suelo rústico y desestructura los sistemas naturales, afectando aceleradamente el medio ambiente y degradando, especialmente, los ecosistemas de los que depende el funcionamiento de las ciudades, los que las soportan, tanto por la ocupación directa de su suelo, como por la explotación de sus recursos, el transporte y la disposición de desechos.

La quiebra del concepto de ciudad viene reafirmada por el desarrollo de un tipo de barrios que rompen con el equilibrio que se exigía para el desarrollo de una vida social más intensa e integrada.

Este nuevo proceso de urbanización extensiva, discontinua y segregada, se hace insostenible a largo plazo, tanto desde una perspectiva social como desde consideraciones ambientales, siendo además perjudiciales para el desarrollo social e incluso para el crecimiento económico, ya que dejan tras de sí una estela de degradación y de dualidad social.

## **Por una ciudad próspera y cohesionada**

Las economías locales y nacionales se abren progresivamente y las ciudades son cada vez más interdependientes del conjunto, y de determinadas redes en especial, según sea la base de su economía y sus relaciones con los mercados. En las últimas décadas algunas ciudades han realizado grandes esfuerzos de planificación estratégica y creación de infraestructuras de competitividad, con resultados desiguales.

Las ciudades tienen el reto de formular estrategias que contemplen el desarrollo, la sostenibilidad y la cohesión en paralelo, y que aborden los problemas en los ámbitos espaciales adecuados, mediante la concertación y el desarrollo de paquetes de políticas complementarias para conectar al conjunto de la ciudad, y a los sectores más desfavorecidos, con las áreas y los sectores dinámicos.

Asimismo es necesario implantar, en la práctica administrativa, el estudio de los impactos locales de las políticas y actuaciones sectoriales, en los aspectos sociales, económicos y ambientales, de la ciudad. Estos estudios de impacto urbano, deberían producirse desde el inicio de la toma de decisiones, especialmente cuando no existen estrategias de desarrollo globales y consensuadas. La previsión de estos efectos, permitirán aprovecharlos o compensarlos, con otras medidas, diseñando paquetes de políticas.

La integración de las políticas mediante paquetes de actuaciones permitiría aprovechar adecuadamente las ventajas de competitividad de muchas ciudades, especialmente para los mercados propios y próximos, generando más empleo en el conjunto de la ciudad. Para ello será necesario abrir las economías locales y romper los cuellos de botella que impiden que áreas y actividades vulnerables dispongan de las condiciones adecuadas para desarrollar actividades económicas basadas en sus propios recursos, conectándose a los mercados.

Un reto importante para la prosperidad y cohesión de las ciudades es la recuperación de los ambientes productivos adecuados, especialmente en los barrios o áreas en declive, así como el logro de la conexión de las áreas recesivas, con los mercados locales y con las actividades dinámicas de las áreas de "oportunidad", de economía expansiva, que asientan actividades modernas.

## **La "huella de la ciudad" en el territorio**

Las ciudades son ecosistemas abiertos que dependen de los intercambios con el exterior del territorio que ocupan. Para su funcionamiento necesitan tener garantizada la aportación de suministros externos, su distribución y utilización interna, y la posterior exportación de productos y expulsión de residuos al exterior.

La ciudad debe conformar su espacio, y organizar las actividades que se realizan en su seno, con el objetivo de lograr una mejor habitabilidad, asegurando también el mantenimiento o mejora de estas condiciones para los habitantes futuros, y sin comprometer la sostenibilidad de sus diversos ámbitos de influencia.

El reto está pues en lograr mejorar la habitabilidad interna manteniendo la sostenibilidad global, es decir, sin incrementar los impactos ambientales globales ni destruir innecesariamente los recursos locales, ni los de otras áreas que la sustentan, procurando un balance positivo en el capital natural de las mismas que evite nueva degradación y permita recuperar la producida con anterioridad, aún no compensada.

La creciente población de ciertas áreas, y la concentración en otras de actividades económicas, como la industria y el turismo, suponen una presión sobre las ciudades y el territorio, con el consiguiente deterioro de los recursos naturales.

Cuando el deterioro se produce de forma incontrolada, por falta de previsión y limitación de las posibilidades de carga de los sistemas naturales, se crean situaciones de gran gravedad para el medio natural y para las actividades humanas (escasez de agua, deforestación, desertización, pérdida de biodiversidad, etc.).

Se debe establecer la protección de los ecosistemas por su valor natural y social, comprobando sus capacidades de carga y limitando la explotación de sus recursos, mediante los estudios, planes y actuaciones necesarias. Para ello se ha de promover el consenso social y político. No se trata solo de proteger ciertos ecosistemas singulares, sino de comprender el valor de los sistemas naturales entendidos globalmente, como la atmósfera, el agua, el suelo, o el paisaje, y tomar medidas para controlar los efectos agregados que los deterioran.

La habitabilidad urbana presenta aún situaciones de degradación elevada que puede mejorarse al tiempo que se reducen los impactos sobre otros ecosistemas. Las mejoras de habitabilidad que contemplen los aspectos ambientales y sociales contribuirán a la sostenibilidad global de la ciudad y del territorio en su conjunto.

## **Dar prioridad a la mejora de la ciudad existente**

Las expectativas para la resolución de los retos del desarrollo sostenible están puestas en las ciudades, por ser el modo de vida de la gran mayoría de la población y un activo básico de la sociedad. Las ciudades están ahí, y han de ser la base de la sostenibilidad global, y la base del bienestar (empleo, servicios, etc.) de una población urbana creciente.

Para ello hay que plantear objetivos e identificar los procesos que pueden lograr los efectos deseados. Dado el gran número de retos y su complejidad, es necesario priorizar los criterios de intervención.

La primera consideración a tener en cuenta es que los retos expuestos no cuestionan tanto el como construir nuevas ciudades, sino, fundamentalmente, el que hacer con lo que tenemos: un medio en degradación y unas ciudades ineficientes, sobre todo ante los objetivos de sostenibilidad, cohesión social y competitividad.

Hay que reestructurar las ciudades existentes, rehabilitarlas, regenerar sus áreas en declive, aprovechar las infraestructuras infrautilizadas. El reto fundamental de la ciudad es crecer hacia dentro, y hacerlo bien, creando prosperidad, equidad y sostenibilidad.

### **3.2 El gobierno del territorio y de la ciudad**

#### **Actuaciones integradas y gestión sectorial**

Las ciudades tienen nuevos problemas, pero su problema principal es que tienen una gestión inadecuada para abordarlos, tanto en cuanto a medios como en cuanto a organización.

La gestión de la ciudad tiende a compartimentarse sectorialmente, pretendiendo la simplificación y agilización de procedimientos, y eludiendo un marco de actuación de mayor complejidad que aborde los problemas integralmente. Los agentes, públicos y privados, que han de desarrollar las actuaciones, cuentan con medios escasos y optan, normalmente, por las soluciones que les resulta fácil instrumentar, rechazando actuaciones más complejas y novedosas, especialmente si implican la colaboración con otros agentes, compartiendo la capacidad de control del desarrollo de la actuación.

Como consecuencia se observa, generalmente, la falta de un mayor análisis de los problemas y de los efectos de las propuestas de intervención. Muchos problemas sobre los que se actúa (tráfico, barrios desfavorecidos, vertidos, etc.) se mantienen indefinidamente, algunos se agravan y, a veces, incluso se crean más problemas. El resultado es un aparente despilfarro de recursos, así como el aumento del gasto social y de la degradación ambiental que algún día habrá que abordar como problema global.

Es necesario redefinir la gestión para actuar conjuntamente en distintas dimensiones de la ciudad, superando políticas sectoriales e incorporando a los agentes sociales. Solo así se conseguirá que las distintas actuaciones, a corto y largo plazo sumen sus efectos, en la dirección del desarrollo sostenible.

Entre las posibilidades de actuación, que deben estudiarse, las hay complejas y de efecto a largo plazo, y también hay medidas sencillas e inmediatas. Pero lo que fundamentalmente hace falta es un proceso de reflexión colectiva que permita asumir nuevos valores y obtener consenso social y político para abordar los retos que se presentan.

## **Adecuar la gestión al ámbito territorial de los problemas**

El esfuerzo por lograr mejorar las prácticas políticas y administrativas, y dotar al territorio y las ciudades de un buen gobierno, implica estudiar en cada caso los ámbitos territoriales adecuados a la resolución de cada problema, y la mejor articulación de competencias para la intervención.

La reconsideración de territorios y competencias, no debe conducir necesariamente a fuertes reestructuraciones de unos y otras, dentro de y entre las administraciones, especialmente a corto plazo. Más bien debe provocar la coordinación y cooperación entre ellas. La ciudad es un sujeto vital para todos los niveles de gobierno.

Los retos enunciados suponen la actuación en ámbitos territoriales diversos, que no se corresponden normalmente con los niveles territoriales de gobierno, como: el barrio, el distrito o área submunicipal, las ciudades plurimunicipales y metrópolis, las comarcas y áreas subregionales, los sistemas naturales sub o suprarregionales, etc.

Los gobiernos municipales, regionales y nacional deberán encontrar fórmulas adecuadas de cooperación en cada caso, e incorporar a la población afectada a través de los órganos de representación instituidos, o con nuevas fórmulas cuando sea conveniente.

## **El reto fundamental está en los municipios**

El municipio es el gobierno más cercano al ciudadano, y es por ello, en el que hay que apoyarse para desarrollar actuaciones locales. Los problemas no se van a acometer con políticas más adecuadas si los municipios no asumen el protagonismo local en las políticas de desarrollo, cohesión y sostenibilidad.

Para ello deben elaborar planes estratégicos o marcos de actuación, consensuando social, económica y políticamente objetivos y programas de desarrollo sostenible, que permitan programar actuaciones con visión de medio y largo plazo.

El liderazgo municipal no puede realizarse al margen de otros gobiernos de nivel superior, ni de municipios próximos, para todos los programas de actuación que superen su territorio o su competencias. La coordinación interadministrativa debe basarse en la cooperación.

Asimismo corresponde a los ayuntamientos encontrar las formas de incorporar a los agentes locales y la ciudadanía a participar en políticas activas, superando los problemas derivados de la falta de adecuación que en los grandes municipios hay entre la circunscripción electoral y los barrios, u otros ámbitos de actuación.

Sin embargo, la cooperación con los vecindarios se ha reducido, en general, en las dos últimas décadas, como consecuencia de los esfuerzos empleados en la creación, capacitación y consolidación de los nuevos ayuntamientos democráticos. Escasas ciudades han hecho esfuerzos de descentralización, y son pocas las actuaciones que cuentan con una participación real del vecindario.

La colaboración con el sector privado es también escasa, ya que el sector público no asume suficientemente su papel de promotor de propuestas a las que incorporar a los privados, y tiende bien a liberalizar los sectores de intervención, bien a asumir las actuaciones con un protagonismo excesivamente excluyente.

Estos planteamientos hacen necesaria una reconsideración de la actuación pública, a partir del municipio,

dotando a los grandes de la legitimidad local (de barrio) de la que carecen y creando las estructuras subregionales o plurimunicipales para las actuaciones que les desbordan. El incremento de la autonomía local y de sus competencias sigue siendo un reto que requiere reflexión y debate.

## **La cooperación interadministrativa como reto de Estado**

Los retos del desarrollo sostenible exigen una mayor integración y cooperación en la actuación de todos los agentes públicos. Hay que reenfocar el gobierno del territorio coordinando la ordenación territorial, la coordinación de inversiones, la gestión urbana, el desarrollo local, y las políticas social y ambiental. Y para ello hace falta organizar en torno a estrategias de actuación a los agentes dependientes de los distintos niveles de la administración: el sistema territorial nacional, las regiones y sistemas subregionales, las ciudades y dentro de ellas los barrios.

A pesar de que en la última década se han desarrollado formas de cooperación interadministrativa en muchas actuaciones a distinto nivel, aún falta concienciación social y política respecto a la necesidad de actuar de forma integrada. Es común, encontrar posturas que pretenden excluir a otras administraciones o agentes de la toma de decisiones, en base a la prevalencia de una competencia sobre las demás, cuando en muchos casos es más efectivo el trabajo consorciado.

Es conveniente desarrollar progresivamente los principios del federalismo cooperativo aplicados a las políticas de ciudades, es decir, reducir las relaciones jerárquicas y emplear las relaciones cooperativas y contractuales. Lo cual supone la aceptación de un desafío para desarrollar una política con ambiciones de integralidad por parte de todos los niveles de gobierno, incluyendo las políticas de la Unión Europea.

### **3.3 Prioridades para desarrollar una Agenda HÁBITAT española**

#### **Un reto político**

El desarrollo sostenible de las ciudades, es el único desarrollo posible a largo plazo, y, por lo tanto, el único aceptable como marco de trabajo. Es un desafío político fundamental para la democracia, y para el gobierno de las ciudades.

Ningún agente por sí mismo puede desarrollar las actuaciones necesarias. Hace falta una concertación amplia de todos los sectores sociales para definir y desarrollar las políticas adecuadas. Es necesaria una respuesta fuerte basada en acuerdos políticos, sociales e institucionales para definir estrategias que orienten las actuaciones de forma continuada y duradera, asumiendo que la cuestión de las ciudades y el desarrollo sostenible, es una cuestión de Estado.

No se trata solo de nuevas políticas necesarias sino de un debate a todos los niveles para alcanzar un consenso que reoriente las políticas económicas y sectoriales, y establezca mecanismos de toma de decisiones y de gestión que contemplen los nuevos objetivos y se coordinen en cada caso en el nivel y en el ámbito territorial adecuados a cada problema.

La complejidad de los problemas que se nos presentan requiere, probablemente, la aplicación de más recursos, pero sobre todo reconsiderar la manera de aplicar los existentes, romper barreras y cooperar ampliando la base social e institucional, integrando los recursos en nuevas formas de actuación. Este es quizás el principal reto, en estos momentos.

## Crear foros de debate que movilicen a la sociedad y propongan formas de actuar

El debate de la problemática de la ciudad y el territorio, así como de las mejoras en la forma de gobierno, debe ser promovido por la Comisión Nacional de preparación de la Conferencia HÁBITAT II, solicitando a las administraciones que adopten posiciones activas y promuevan formas de trabajo que redunden en la creación de opinión.

Para ello, se propone la organización de Foros para el debate de los temas más importantes. Cada Foro debería contar con un consejo asesor y la participación de los principales agentes institucionales y sociales relacionados con el tema, y desarrollar un programa de trabajo que contribuya a la profundización en la problemática, y a la propuesta de formas de actuación, ante los nuevos desafíos.

En cada Foro propuesto se destacan los temas que se consideran de mayor interés para organizar mesas de debate. Los foros propuestos son los siguientes:

### *I. LA CIUDAD Y LOS RECURSOS NATURALES*

- **1. Territorio, ecosistemas y ciudades:** Gestión integrada del territorio y los sistemas urbanos. Capacidad de carga. Contabilidad de recursos naturales.
- **2. Gestión de recursos naturales.** Metabolismo de la ciudad. Patrones de consumo. Energía. Agua. Residuos sólidos. Contaminantes.

### *II. URBANISMO, VIVIENDA Y SOSTENIBILIDAD*

- **3. Modelo de ciudad: organización y crecimiento.** Modelo físico y organización de actividades. Ciudad accesible. Recuperación de la ciudad existente.
- **4. Derecho a la vivienda.** Demanda de vivienda y política pública de vivienda. Vivienda en alquiler. Rehabilitación. Habitabilidad y sostenibilidad.
- **5. Política de suelo.** Sistema inmobiliario y promoción de la urbanización. Promoción de suelo público para actividades de interés general. Normalización del mercado.
- **6. La ciudad accesible.** Potenciación del transporte público. Intermodalidad. Calmar el tráfico. Atención a los medios no motorizados.

### *III. CIUDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO*

- **7. Creación de empleo: competitividad y cohesión social.** Desarrollo local y ambiente productivo. Modernización del tejido productivo. Formación de los recursos humanos.
- **8. Economía y medio ambiente.** Fiscalidad. Procesos industriales. Distribución comercial. Formas y hábitos de consumo.

### *IV. CIUDAD Y COHESIÓN SOCIAL*

- **9. Políticas de integración para grupos desfavorecidos.** Integración, arraigo y habitabilidad de inmigrantes, discapacitados, tercera edad, etc. Políticas de discriminación positiva. Servicios locales.
- **10. Áreas vulnerables.** Barrios y núcleos vulnerables. Necesidades de focalización e integración de las políticas urbanas. Desarrollo local y cohesión social. Vida local.

#### *V. PROMOVER LA CIUDADANÍA*

- **11. El barrio.** Barrio y sostenibilidad. El barrio como elemento de integración social. Diversidad, proximidad y accesibilidad. La escala local en la evaluación de políticas sectoriales.
- **12. Mujer y ciudad.** Participación en los asuntos locales. Creación de oportunidades de empleo. Adecuación de servicios.

#### *VI. UNA NUEVA GOBERNABILIDAD*

- **13. Democracia local.** Democracia local, descentralización y representatividad. Asociacionismo. Gestión local de actividades y servicios.
- **14. Administración local.** Competencias locales. Modernización administrativa. Descentralización. Financiación local.
- **15. Política de Ciudades y cooperación interadministrativa.** Concertación. Contratos-programa. Consorcios.

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## **4. Un programa para la puesta en marcha de los foros**

<http://habitat.aq.upm.es/aghab/aghabes.html>

### **El Comité Nacional: coordinador y promotor de los Foros**

El primer paso es el debate dentro del Comité Nacional de las propuestas de este documento de trabajo, para establecer un consenso inicial en cuanto al enfoque global del contenido y los métodos de trabajo propuestos. A continuación, se propone que el Comité Nacional constituya comisiones promotoras para impulsar cada uno de los foros. Estas comisiones deberían ir incorporando expertos, ONGs y organismos que no estén participando actualmente en la preparación de HÁBITAT II. El Comité Nacional tendría las siguientes funciones:

- Difusión general de HÁBITAT II, sus trabajos y el programa de los Foros.
- Tutela de las Comisiones Promotoras de los Foros.
- Recepción y debate de los trabajos y conclusiones de los Foros.
- Elaboración de los documentos que constituyan la Agenda HÁBITAT española, apoyándose en trabajos de los miembros de la propia Comisión y en el trabajo de los Foros.

### **El desarrollo de los Foros**

El programa de trabajo de cada Foro podría desarrollarse en dos etapas:

1) Una 1. fase hasta junio de 1996 en Estambul, que tendría como objetivos:

- Divulgar los objetivos de la Conferencia, los documentos de trabajo (Agenda HÁBITAT, Buenas Prácticas, etc), y sus resultados.
- Consolidar las comisiones promotoras de los Foros.
- Preparar un primer documento de orientación para dichos Foros. Como anexo a este documento se adjuntan unas notas iniciales de reflexión sobre posibles contenidos de cada tema a tratar.

2) Una 2. fase a lo largo de 1996-97 que desarrollaría el trabajo de los Foros:

- Encargar estudios sobre temas específicos.
- Constituir grupos de trabajo.
- Convocar seminarios y jornadas.
- Proponer la realización de experiencias piloto.
- Analizar experiencias de interés para su difusión.
- Elaborar informes con recomendaciones para mejorar la toma de decisiones o la gestión.
- Elaborar manuales sobre temas en los que la experiencia permite establecer criterios de actuación.

< [anterior](#) | [índice](#) | [siguiente](#) >

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*

## **5. Anexo: Temas de debate propuestos para los foros**

<http://habitat.aq.upm.es/aghab/aghabes.html>

### **I. La Ciudad y los Recursos Naturales**

#### **1. Territorio, ecosistemas y ciudades**

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre territorio, ecosistemas y ciudades:

- Las decisiones sobre el territorio tienen que contemplar en paralelo objetivos que, en ocasiones, no son fáciles de compatibilizar, y que en este documento se vienen exponiendo agrupados bajo los conceptos de competitividad, sostenibilidad y cohesión social. Caso a caso, las decisiones pueden dar preeminencia a un objetivo, pero los demás deben también optimizarse mediante la inserción de las actuaciones en estrategias globales que analicen y promuevan paquetes de políticas y actuaciones, sin favorecer el desarrollo de un objetivo a costa de los otros; si no se consigue un equilibrio en las actuaciones, el resultado final es negativo.

Un tema fundamental de debate, en este contexto, es establecer las características que deben tener las estrategias para el desarrollo sostenible: estrategias que consideren el conjunto de objetivos y propongan paquetes de actuaciones y, en su caso, políticas nuevas que acometan problemas específicos, estableciendo las formas más adecuadas para instrumentarlos.

- Reforzar el sistema de ciudades para articular y potenciar los mercados locales es un objetivo de competitividad especialmente importante en el contexto del mercado único europeo y la progresiva globalización de mercados.

La forma en que las ciudades se conectan a distintos mercados, y las ventajas internas que desarrollan para mejorar su competitividad, son fundamentales para la optimización de la sostenibilidad y la cohesión social, debiendo destacarse como temas de debate.

- Otro elemento importante para la competitividad urbana es la política de comunicaciones de la accesibilidad externa (puertos, aeropuertos, ferrocarril y autovías), y de infraestructuras potentes de telecomunicaciones nacionales y en la conexión con las redes transeuropeas.

Un tema para el debate es la articulación del desarrollo de las infraestructuras de comunicaciones con las estrategias de las ciudades, retomando el debate europeo sobre la cómo compatibilizar el desarrollo sostenible establecido en el Tratado de la Unión con el mercado único y las redes transeuropeas. Es necesario preguntarse si las infraestructuras que se están creando contribuyen al desarrollo de núcleos compactos y diversos, o facilitan la conurbación difusa.

- La competitividad de las ciudades se mejora también mediante infraestructuras de apoyo a la actividad económica, y la mejora de su conectividad interna (sistema intermodal de transporte, nuevas centralidades, etc.). Las acciones singulares y diferenciales, apropiadas a cada ciudad y a su región, pueden incluir: zonas integradas de actividades logísticas, ferias y exposiciones, sedes de organismos nacionales e internacionales, parques tecnológicos y científicos que articulen Universidades y sectores económicos locales, promoción de las ciudades y el turismo, entre otras.

Es necesario reflexionar sobre la forma de articular las grandes actuaciones que se consideren necesarias con el desarrollo local, para favorecer la creación de empleo y una mayor cohesión social. Hay que cuestionarse si las grandes actuaciones deben desarrollarse desgajadas de la ciudad, como se está haciendo, o si deben integrarse en su estructura con mayor diversidad interna y más elementos de transición con su entorno. Por otro lado, las grandes actuaciones tienden, muchas veces, a aumentar la insostenibilidad, por lo que deben plantearse dentro de estrategias globales, analizando los impactos locales y contemplando paquetes de actuaciones complementarias.

- Las grandes actuaciones de infraestructura suelen requerir en su definición, financiación y ejecución la coparticipación de varios niveles de gobierno y agencias con competencias concurrentes.

Un tema de debate es la necesaria aceptación del concepto de ciudad como "riqueza de la nación", por lo que, en estas grandes actuaciones deben cooperar todos los niveles de gobierno. El análisis sobre las formas de concertación y cooperación para la definición y desarrollo de este tipo de actuaciones debe basarse en las múltiples experiencias de la última década (consorcios, contratos-programa, sociedades estatales, etc.), que requieren contrastación y estudio para su mejora.

- Las ciudades, en las últimas décadas, tienden a crecer de forma difusa, convirtiéndose en un complejo sistema de urbanizaciones con flujos crecientes de intercambio de personas, materiales e información, que segregan funciones y grupos sociales. En los últimos 30 años las ciudades españolas han ocupado más suelo que en el resto de su historia. Esta urbanización dispersa olvida el funcionamiento de los sistemas de la tierra, a escala local y global. Su impacto es muy destructivo sobre los sistemas agrícolas y forestales, favoreciendo la disminución de la biomasa y de la biodiversidad, empobreciendo y desestructurando los ecosistemas, y conduciendo a una degradación extensiva del suelo, que se erosiona sin cumplir sus funciones naturales de articulación de los ecosistemas.

Debe favorecerse el debate sobre la estructura urbana, las formas de extensión de las ciudades y de las infraestructuras de conexión, así como sus posibles límites, analizando casos concretos recientes y evaluando sus impactos en la sostenibilidad local y global.

- Los sistemas naturales como la atmósfera (aire, clima, etc), el agua (ciclos hidrológicos superficiales, subálveos y mar) y el suelo (características edáficas y topográficas, etc.) son el soporte de los ecosistemas naturales o creados por el hombre, incluidas las ciudades. El conjunto de los recursos naturales constituye el capital natural de nuestras sociedades, que junto con las propias ciudades es su principal capital fijo. El capital natural no está sometido al adecuado control social sufriendo pérdidas, muchas veces irreparables, que acumulan una importante deuda ambiental que condiciona el desarrollo futuro.

Un debate que se remite al Foro de Gestión de recursos naturales, muy vinculado con éste, es como establecer mecanismos de contabilidad, evaluación y mejora del capital natural.

- Los ecosistemas tienen formas de equilibrio que, si se rompen, desbaratan las funciones globales y las formas de vida, con las consiguientes consecuencias ambientales, económicas y sociales para la población humana y para la vida en general. El concepto de sostenibilidad presta particular atención a

las interrelaciones entre el entorno físico y los sistemas humanos y económicos, entendiendo los ecosistemas como sistemas en funcionamiento que tienen unas capacidades más allá de los cuales no pueden sustentar mayores niveles de actividad.

Es necesario debatir sobre las formas de control social de las decisiones que afectan a la capacidad de carga de los ecosistemas con objeto de fomentar que se disponga de información adecuada sobre su estado, interrelaciones y niveles de explotación, y que se establezcan mecanismos de decisión sobre la gestión de los ecosistemas y explotación de recursos, y, en su caso, sobre la posibilidad de sustitución y compensación de ecosistemas específicos, manteniendo el capital natural.

- La definición de marcos estratégicos para la toma de decisiones sobre estas materias, y la articulación de políticas y desarrollo de actuaciones, con la participación de los distintos agentes, requiere ir mejorando los sistemas de planeamiento y gestión. Para ello lo más eficaz es contrastar los planes vigentes con criterios de competitividad, sostenibilidad y cohesión social, de forma sistemática y progresiva.

Deben potenciarse debates sobre planes vigentes, analizando en qué medida tienen en cuenta distintos retos, y cómo pueden actualizarse para incorporar progresivamente. Este proceso debería aplicarse a planes nacionales (PDI, Estrategia ambiental, Plan Hidrológico, Plan de Vivienda..), regionales (PDR, Estrategias territoriales, Programas de suelo, etc) y municipales (Planes estratégicos, urbanísticos, Programas de suelo y de transporte, etc.).

## 2. Gestión de recursos naturales

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre el metabolismo de la ciudad:

- Los recursos naturales forman parte del equilibrio de los sistemas naturales, y deben ser valorados como tales independientemente de la utilidad que les asigne en un momento específico el usuario, o el mercado. La utilización de cada recurso debe analizarse en su trayectoria desde su origen hasta su abandono final, estableciendo estrategias, medidas y controles, sobre cuales deben ser sus formas de explotación, transporte, transformación y abandono o reutilización, así como la oportunidad de su reposición o compensación por otro recurso. Si no, el coste social es inconmensurable en degradación y pérdidas irremediables en los ecosistemas locales y a nivel planetario.

Siguiendo el proceso iniciado por la Conferencia de Río y el compromiso adquirido de desarrollar las Agendas 21 a nivel local, debe debatirse sobre la incidencia que la utilización masiva de recursos por los sistemas urbanos tiene sobre los sistemas naturales, identificando los factores críticos, en especial en relación con la energía, el agua y los nutrientes, y sobre la necesidad de establecer límites globales al consumo de algunos recursos y a la producción de desechos.

- Temas específicos de debate pueden ser, por su importancia actual en el territorio español, la explotación excesiva de los recursos que puede sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas, en las siguientes situaciones:
  - Consumo de suelo fértil por asentamientos humanos, disminución de las masas intercambiadoras de gases.
  - Agotamiento de bienes fondo por extracción de recursos materiales renovables y no renovables.
  - Consumo excesivo de agua, que produce estrés hídrico en las masas vegetales favoreciendo la

desertización y los incendios.

- Contaminación del medio atmosférico, las aguas y el suelo.  
Intrusión humana sin regular en los ecosistemas naturales.
  - Segregación de los espacios naturales, aislándolos, con la consecuente repercusión en su complejidad y biodiversidad.
  - Explotación excesiva de ecosistemas alejados que proveen de recursos y productos a las ciudades y que pueden generar inestabilidad en otras regiones.
- La disponibilidad de energía es fundamental para un crecimiento económico sostenido, pero en estos momentos el consumo masivo de energía se basa en fuentes que presentan problemas de degradación del medio en origen, contaminación en el lugar de consumo y, además, en muchos casos, son fuentes no renovables. Las ciudades no contabilizan, suficientemente, la utilización de energía de distintas fuentes ni los efectos que las formas de utilización de cada una causan en el medio urbano. Los usos de mayor gasto, e impacto ambiental, son el transporte motorizado y la aclimatación de edificios.

Un tema de debate necesario a nivel de las ciudades y los gobiernos regionales y central, son las estrategias necesarias para ahorrar energía reduciendo consumos innecesarios y sustituyendo fuentes de energía, y la necesidad de abordar, para ello, una mejor contabilidad y estudio de la utilización de la energía en la ciudad. El reto fundamental es el transporte motorizado, siendo impactos más fáciles de abordar la aclimatación y los procesos industriales.

- El abastecimiento de agua es, en nuestro país, un problema importante para muchas ciudades. Está presión ocasiona serios daños en el territorio, especialmente si se tiene en cuenta que al usuario no se le ponen límites de consumo, y escasos límites de vertidos. Muchos sistemas urbanos no tienen el abastecimiento garantizado en su cuenca, o lo consiguen agotando las posibilidades de sus acuíferos, con la consiguiente degradación del medio y estrés hídrico de los ecosistemas que quedan desabastecidos. La reducción de caudales y la cuantía y características de las emisiones de las ciudades a través de sus sistemas de saneamiento sobrepasan normalmente la capacidad de carga de las áreas receptoras, sean ríos, lagos, embalses o litorales marítimos. Sin embargo estas situaciones de incertidumbre de abastecimiento, y de degradación ambiental no han conducido en general a un planteamiento integral del uso del agua con criterios de sostenibilidad.

Un tema necesario de debate es la disponibilidad de agua a compartir en la ciudad y los ecosistemas dependientes del mismo sistema hidrológico, el ahorro en el consumo, la reducción de contaminantes y la consideración del ciclo del agua como un factor limitante de ciertas actividades consuntivas no adecuadas a las condiciones locales, e incluso del crecimiento urbanístico de la zona. Áreas de reserva de la biosfera como Lanzarote, son pioneras en este tipo de debate.

- Temas específicos de debate en cada ciudad, respecto al ciclo del agua, son:
  - Recuperación del medio natural en las cuencas receptoras y reducción de vertidos, controlando los riesgos de eutrofización del agua embalsada.
  - Fomento del uso racional del agua y reducción del consumo en las ciudades.
  - Mejora de la utilización de las aguas pluviales.

- Mejora de los sistemas de distribución reduciendo pérdidas y consumo incontrolado o inconsciente.
  - Depuración y reutilización selectiva de aguas residuales depuradas
  - Reducción y tratamiento de vertidos contaminantes.
  - Mejora de los sistemas de depuración y de su control.
  - Mejora ambiental de los ecosistemas receptores.
- La producción de residuos sólidos por habitante crece progresivamente con el modo de vida urbano dominante. Los residuos domésticos son muy variados y su forma de recogida dificulta su tratamiento. Los componentes no biodegradables aumentan en proporción, sobre todo en los domésticos. Causas importantes son aspectos del consumo actual como el "usar y tirar" o la generalización del envasado no retornable, de productos unitarios, siendo necesario favorecer una cultura diferente del consumo y la distribución, con utilización de materiales reutilizables y reciclables. Por otro lado la materia orgánica, componente biodegradable de la basura, representa, en peso, la mayor proporción de los residuos urbanos, debiéndose fomentar la recogida independiente y el cierre de ciclo mediante compostaje y reutilización en el medio natural.

Deben difundirse y debatirse las experiencias de gestión integrada de residuos que se están desarrollando en nuestro país, con el fin de generalizar una cultura de prevención en la producción de residuos peligrosos y minimización de la producción de los no biodegradables, no reutilizables y no reciclables, así como una gestión basada en la recogida selectiva que permita su reutilización (compost, reciclaje, etc), integrada en las actividades agrícolas e industriales locales, y fomentando la aparición de economía social que se haga cargo de actividades de recogida y reciclaje.

- Los contaminantes atmosféricos tienen evidentes repercusiones sobre la salud además de afectar a otras especies del entorno, alterar el clima local y tener efectos planetarios como el efecto invernadero, o en la capa de ozono, etc. El transporte basado en los coches, la climatización de edificios y la industria son los sectores responsables de la contaminación.

Un importante tema de debate sería sobre las formas de reducción de la contaminación atmosférica que producen las actividades urbanas, fijando programas para alcanzar determinados parámetros, como lo hacen muchas ciudades europeas.

- Hay objetivos que pueden abordarse con efectos iniciales casi inmediatos como la reducción del despilfarro de recursos generada por las pautas de consumo (consumismo en función del precio de mercado sin contemplar los efectos ambientales y sociales) y la gestión de los servicios urbanos con criterios de sostenibilidad.

Es necesario debatir las medidas adecuadas para la reducción del consumo (por ejemplo, el agua) y de contaminantes (por ejemplo, los atmosféricos) considerando la viabilidad de implantar innovaciones tecnológicas para el ahorro de recursos y cuidando la producción de deshechos.

- Paralelamente, y con efectos a más largo plazo, deben abordarse planes de actuación para la

organización de las actividades de la ciudad (usos del suelo y transporte), y para la gestión del capital natural, contabilizando los recursos, el consumo y los residuos de distinto tipo producidos, estableciendo criterios para evitar la degradación, evitando pérdidas innecesarias, compensando las que se produzcan, regenerando el capital degradado y tomando medidas para aumentar el capital total recuperando pérdidas producidas en épocas anteriores. Es necesario abordar el debate de los planes territoriales y urbanísticos, contemplando objetivos de sostenibilidad.

## **II. URBANISMO, VIVIENDA Y SOSTENIBILIDAD**

### **3. Modelo de ciudad: formas de organización y crecimiento**

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre el modelo de ciudad, sus formas de organización y crecimiento:

- El modelo de estructura física de la ciudad española, y la organización espacial de las actividades urbanas, esta cambiando. La dependencia excesiva del vehículo privado potencia los puntos de mayor accesibilidad por carretera, al tiempo que ocasiona la congestión de las áreas de mayor actividad y de sus accesos. La organización de la ciudad en polígonos o urbanizaciones, de edificación homogénea, favorece la segregación funcional y social de áreas. La accesibilidad por medios de transporte motorizado permite la urbanización dispersa y poco densa, que dificulta la dotación local de actividades complementarias, generando más movilidad y alargando los viajes.

Hay que favorecer el debate sobre el modelo de ciudad, la viabilidad y oportunidad de recuperar, progresivamente, el modelo tradicional de ciudad mediterránea. Debatir propuestas orientadas a la mejora y cambio de las ciudades, para favorecer una trama de actividades diversas, compacta, con continuidad espacial y densidad, con sistemas de espacios abiertos articulados, favoreciendo el acceso de proximidad a las actividades más necesarias y relacionando los centros de los barrios y de la ciudad mediante sistemas eficaces de transporte público.

- Frente al uso cotidiano e indiscriminado del coche en la ciudad, es necesario crear conciencia ciudadana y favorecer, con medidas de transporte y localización de actividades, su menor utilización. El uso masivo del coche favorece la extensión difusa de áreas residenciales y algunos tipos de empresas, la congestión de los centros y los itinerarios de acceso. También provoca despilfarro de inversiones, así como problemas medioambientales (consumo energético, intrusión en el espacio público, contaminación ruidos, inseguridad, etc.). En las ciudades hay que facilitar la accesibilidad no maximizar la movilidad, garantizar el acceso a lo que se precisa, situando servicios y empleo en localizaciones próximas a las viviendas y facilitando sistema de transporte público a las redes de centros de las ciudades. La accesibilidad atendida por transporte público y facilitando el acceso a pie a servicios próximos, favorece la reducción de la movilidad obligada. Por otro lado, el uso libre masivo del vehículo privado no es posible, al menos, en las áreas de mayor uso ciudadano, en las que debe restringirse la visita en coche.

El debate sobre la ciudad accesible es extremadamente urgente dadas las tendencias apreciadas en la organización de la ciudad, difusa y motorizada, y el previsible crecimiento de la motorización, planteando la viabilidad de una accesibilidad que mejore la competitividad, la habitabilidad y reduzca la insostenibilidad que genera el modelo actual.

- La renovación de las ciudades exige centrar la actuación sobre los espacios existentes, los barrios, las

áreas industriales, los centros, los núcleos periféricos de las ciudades, así como en las redes de transportes y de infraestructuras, o el sistema de espacios abiertos. Hay que identificar y movilizar áreas en las que localizar las nuevas actividades en edificios existentes, y áreas obsoletas a reurbanizar, o completando espacios semiurbanizados, provocando sinergias con las actividades existentes en los barrios y mejorando las redes de servicios con las nuevas actividades y obras, en vez de extender la ciudad ocupando campo abierto.

Es importante debatir la importancia que tiene centrar la intervención sobre la ciudad existente, procurando la integración de objetivos de competitividad, sostenibilidad y cohesión, analizar las oportunidades de los distintos barrios, las posibilidades de las redes de servicios, y plantear estrategias lideradas públicamente, que permitan incorporar a la sociedad civil y a la iniciativa privada en la transformación de la ciudad.

- Los espacios abiertos en las ciudades son escasos, poco acondicionados y mal relacionados entre sí, dificultando su utilización y su capacidad de mantener vegetación urbana. La concepción y gestión de los espacios abiertos es fundamental para el mantenimiento de una red en la que se conecten áreas de vegetación, que no queden aisladas, permitiendo a su vez itinerarios de paseo a los ciudadanos, que puedan llegar a amplios parques y áreas exteriores de la ciudad. El suelo rústico próximo a las áreas urbanas no puede convertirse en suelo en expectativa de urbanización, abandonado, muchas veces sometido a vertidos clandestinos de residuos o a procesos erosivos, sino que debe ser objeto de acciones positivas como parte de los sistemas naturales, con

Un debate sobre los espacios abiertos de la ciudad es fundamental para mejorar la habitabilidad y la sostenibilidad, así como para analizar cuestiones de inequidad entre barrios. El debate sobre las situaciones concretas es muy ilustrativo de como se puede mejorar la gestión de estos espacios y establecer criterios de intervención para la rehabilitación de las áreas consolidadas y los nuevos desarrollos urbanos.

- Las infraestructuras de servicios, especialmente las de abastecimiento de agua y las de disposición de aguas residuales y residuos sólidos, están muy influenciadas por la forma de la ciudad, su estructura, densidad y organización de actividades. Asimismo el diseño de una mejor gestión del agua y los residuos en la ciudad, contribuirá a definir algunas características de los barrios y de las redes, que facilitarían la reducción de consumo, el cierre de ciclos con menor transporte de residuos, etc. conceptos ya desarrollados en algunas ciudades europeas.

Es necesario fomentar el debate sobre las posibles mejoras que en distintos tipos de barrios (manzana cerrada, edificación abierta, áreas poco densas o aisladas, etc.) pueden producirse para mejorar la sostenibilidad a través de una distinta gestión del agua y los residuos.

- Los planes urbanísticos vigentes se deben considerar como instrumentos para definir la estructura y organización de los usos del suelo en la ciudad, las características de las redes infraestructuras, y los mecanismos de la iniciativa pública para guiar y orientar los procesos de reestructuración y regeneración de la ciudad existente. Sería un tema a debatir junto con cómo:
  - Integración del transporte y los usos del suelo.
  - Tratamiento del uso del suelo urbano y del campo con especial referencia a sus zonas de frontera.
  - Requerir la adaptación de los planes a los nuevos objetivos.

- Temas específicos de debate, pueden ser los nuevos elementos urbanos con los que intervenir en la renovación de la ciudad, las situaciones en las que deben utilizarse, y la forma de utilizarlas.
- Materiales de competitividad, usos emergentes desde la globalidad (Servicios avanzados, Universidad e I+D, Logística y transporte, Cultura y ocio, etc.)
- Materiales de cohesión (áreas industriales en declive, instalaciones obsoletas, declive del comercio local, servicios de proximidad, Áreas desfavorecidas, servicios de desarrollo local, etc.)
- Materiales de sostenibilidad (Ecocentros, infraestructuras ambientales, red de espacios abiertos y naturales, áreas para el cierre de ciclos recursos, áreas habitabilidad, etc.)

#### **4. Derecho a la vivienda**

Propuesta de temas para debate sobre el derecho a la vivienda:

- El derecho a la vivienda se ha de concretar en que cualquier ciudadano pueda acceder al uso de una vivienda digna de acuerdo con su modo de vida. Desde el punto de vista cualitativo debe ubicarse en un entorno que permita unas condiciones de vida adecuadas, y acceso a la formación, servicios y oportunidades de empleo, en barrios integrados urbana y socialmente, en un medio sostenible que no hipoteque su futuro. La política de vivienda no puede, por tanto, limitarse a una cuestión cuantitativa para impulsar mecanismos que permitan que exista el número de alojamientos necesarios para la población, sino que debe entenderse dentro de una política urbanística de creación de nuevos barrios con las adecuadas condiciones de habitabilidad y de integración en las ciudades, y de atención al parque residencial existente, su mantenimiento y sus condiciones de entorno en el barrio.

Un tema a debatir es el derecho al alojamiento de las familias y el derecho a la ciudad de los ciudadanos, entendiendo la vivienda como elemento cuantitativamente prioritario de la construcción de la ciudad. Debe impulsarse una mejor dirección pública en la creación de suelo urbanizado y la definición de las condiciones que permitan incrementar la construcción de viviendas para las familias de más bajas rentas no impidiendo su localización en las áreas consolidadas.

- Las necesidades de vivienda se están produciendo en las ciudades, no tanto por crecimiento demográfico como por cambios en el tamaño familiar, de las pautas de comportamiento social y en la demanda de tamaño de vivienda por habitante, que permiten prever una fuerte expansión en el número de viviendas en las próximas décadas. Como y donde se hagan estas viviendas, es la principal oportunidad, y riesgo, para el futuro de las ciudades españolas. La política de vivienda debe centrarse en la mejora del parque residencial existente, evitando la degradación de edificios, y el desproporcionado número de viviendas vacías y segundas residencias -no destinadas al sector turístico- que absorben recursos necesarios para la mejora de las ciudades y del problema de la vivienda. Por otra lado la urbanización de nuevo suelo residencial debe realizarse, preferentemente en suelo obsoleto a reurbanizar y en las márgenes o intersticios de las áreas habitadas de forma que la nueva inversión permita apoyar la mejora de infraestructuras y de la ciudad existente, en vez de crear nuevas redes y urbanización de áreas vírgenes, ocupando suelo rústico y sin crear sinérgias que permitan modernizar la ciudad consolidada.

Debe favorecerse el debate sobre las características de la previsible demanda de vivienda a medio y largo plazo y analizar la viabilidad de satisfacerla, en la mayor medida posible, mediante la

rehabilitación del parque residencial existente y la reurbanización de áreas obsoletas y espacios intersticiales dando mayor diversidad y optimizando la utilización de la infraestructura existente o facilitando su modernización en caso necesario.

- La escasez de solares para edificar vivienda y su alto precio se debe básicamente a la carencia de una política de suelo que favorezca la urbanización y producción de solares, especialmente sobre el suelo pendiente de urbanización en la ciudad consolidada. La política actual no penaliza su retención por propietarios no inmobiliarios, que especulan con el precio, encareciendo los productos y provocan la construcción de una ciudad altamente ineficiente y siempre inacabada, con elevados costes sociales y públicos. Si bien este problema debe abordarse con un conjunto de medidas fiscales, de valoración de suelo, control público de la función urbanizadora, etc. que se debaten en otro Foro, también la política de vivienda debe contemplar entre sus objetivos, el impulso de la urbanización de suelo residencial en áreas social y funcionalmente integradas. La actuación combinada de todas las administraciones a largo plazo con políticas para la reurbanización de áreas dentro de las ciudades y la disponibilidad de reservas de suelo en lugares adecuados para el desarrollo de una ciudad más próspera, cohesionada y sostenible, es imprescindible para lograr la adecuada dotación de suelo residencial.

Un tema de debate es la necesidad de dinamizar la urbanización de suelo que permita que las constructoras e inmobiliarias dispongan de suelo suficiente y bien situado para construir vivienda, y en particular para cumplir los objetivos concertados a través de los planes de vivienda. Este debate debe contemplar el rol que corresponde al sector público para dinamizar la producción de solares sustituyendo a los propietarios de suelo no activos, y complementando la capacidad de los urbanizadores en los lugares y segmentos del mercado que resulte necesario.

- El problema del acceso a la vivienda actualmente es, además del problema de población sin techo o viviendo en infraviviendas, la dificultad que tiene gran parte de la población para acceder a la oferta de mercado, situación que de prolongarse podría conducir a problemas graves de carencia de alojamiento. Por ello los últimos planes de vivienda se han centrado en la financiación de viviendas para compradores con sueldos de hasta 3,5 SMI, situación en la que se estima que se encuentra 2/3 de la población. La política de vivienda debe centrarse en los próximos planes también en la rehabilitación y la vivienda en alquiler, sectores en los que las medidas propuestas, no han sido hasta ahora muy efectivas. La vivienda en alquiler es de momento tremendamente escasa, sin que todavía se tengan datos de los posibles efectos de reciente legislación de arrendamientos.

Es necesario debatir sobre los mecanismos necesarios para impulsar la política de vivienda en los segmentos que se consideran de actuación prioritaria, y en particular, en la rehabilitación, la vivienda en alquiler y la producción de vivienda nueva a precios asequibles que permita pasar de una política cuantitativa de construcción de nuevas edificaciones a una política cualitativa basada en los recursos económicos de la demanda existente.

- La política fiscal sobre la vivienda es regresiva, especialmente en el IRPF, favoreciendo a los segmentos de renta alta, distorsionando y dificultando el funcionamiento del mercado. La imposición sobre el cambio de vivienda principal (impuestos de transmisiones y plusvalías), especialmente en los tramos de menor precio y tamaño, es un mero mecanismo recaudatorio que encarece el precio y disuade la transmisión dificultando la adecuación de las necesidades de los hogares al parque de viviendas existentes, especialmente en los sectores de rentas más reducidas. El tratamiento fiscal favorable, en el IRPF, para varias viviendas en uso familiar fomenta el despilfarro de recursos, manteniendo ocioso un elevado número de viviendas. La falta de una imposición progresiva sobre las viviendas que mantienen vacías, y sobre el suelo sin urbanizar o edificar, encarecen los productos y distorsionan el mercado, configurando la vivienda como un bien de inversión por encima de su percepción como un derecho de los individuos.

Un tema de debate es la necesidad de concebir la fiscalidad sobre el suelo y la vivienda, no solo como el mecanismo recaudatorio que distorsiona los mercados y favorece una ciudad ineficiente, sino como elemento de promoción de las iniciativas de economía real que estén comprometidas con la

construcción de viviendas para quienes las necesitan.

- La construcción y la rehabilitación de viviendas se está produciendo sin la suficiente adecuación bioclimática, resolviendo su aclimatación por medios exclusivamente tecnológicos, sin eficiencia energética, y sin contemplar condiciones de sostenibilidad en la utilización de materiales, ni en la gestión del agua o los residuos sólidos. La falta de innovación tecnológica en la materia lleva a la utilización de tipologías edificatorias obsoletas y métodos de construcción a veces anacrónicos.

Es necesario favorecer el debate sobre la vivienda y la sostenibilidad, analizando posibles actuaciones en favor de la mejora del parque residencial y de las nuevas construcciones, así como la investigación sobre los nuevos tipos de vivienda y característica técnica de nuevas formas de producción.

## 5. Política de suelo

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre mecanismos de producción de la ciudad:

- Una ciudad próspera, habitable y que tienda a la sostenibilidad, necesita disponer de un patrimonio inmobiliario (infraestructura, suelo urbanizado y edificación) adecuado a las necesidades de organización de las actividades urbanas y eficiente en su funcionamiento. Para ello es necesario disponer de una estrategia que permita conjugar en su desarrollo el interés general, los intereses vecinales, y los de los agentes privados que participan en la construcción de la ciudad.

Es necesario romper con el falso debate entre plan y mercado, ya que ambos son necesarios y complementarios. Y establecer la función del planeamiento urbanístico, dentro de un marco más amplio de políticas públicas para las ciudades, entendiéndolo como marco de garantía de los objetivos colectivos y de los derechos de los particulares. Planes que establezcan al tiempo la perspectiva pública para la construcción de la ciudad, y el marco impulsor del mercado, que aporta recursos financieros a la construcción de la ciudad y crea actividad económica.

- La prioridad en el desarrollo de las ciudades españolas está en la adaptación de la ciudad construida a las nuevas necesidades, y en la creación de suelo nuevo, en la misma ciudad o sus alrededores, que favorezca la modernización de las infraestructuras existentes y las remodelaciones puntuales, y permitan una reestructuración de actividades tendente a crear más diversidad social y funcional en sus barrios. La legislación urbanística vigente está sin embargo pensada para la extensión de las ciudades mediante la urbanización de suelo virgen, y carece de mecanismos eficaces para gestionar actuaciones en áreas consolidadas y en áreas obsoletas que deban ser reurbanizadas para crear nueva ciudad. Los sistemas de valoración del suelo y de reparcelación, que es necesario aplicar para renovar estas ciudades, no contemplan adecuadamente el interés público, ni el origen público de las plusvalías de los terrenos, dificultando las posibles y necesarias operaciones urbanas en plazos y en precio del suelo. Si no se facilita la actuación en áreas consolidadas que requieren reestructurarse o reurbanizarse, la ciudad no podrá progresar.

Es necesario debatir sobre los mecanismos necesarios para agilizar la actuación en las áreas consolidadas de la ciudad y para asignar al sector público las posibles plusvalías del suelo comprendido en estas operaciones, para la financiación de la urbanización y modernización de las infraestructuras urbanas del entorno.

- El alto precio del suelo se plantea, por algunos, como un problema para el correcto desarrollo de muchas ciudades españolas y para la satisfacción de las necesidades de alojamiento de las familias y empresas de menor poder adquisitivo. Sin embargo el precio del suelo viene determinado por el precio que alcanzan los edificios, precio determinado por cuestiones macroeconómicas como la riqueza de

los sectores de demanda efectiva, o la capacidad de inversión global en el sector inmobiliario en función de la colocación de activos financieros. Los precios se trasladan en cascada a distintas áreas y los propietarios de suelo no edificado o por edificar fijan, en base a ellos, sus expectativas de precio del suelo, pudiendo esperar indefinidamente hasta que consiguen la venta ya que no se aplican mecanismos administrativos ni fiscales que obliguen a bajar los precios para que otras actividades de menor poder adquisitivo que lo necesitan puedan adquirirlo y construir. El resultado, por todos conocido, es que hay necesidad de solares para viviendas, industrias y equipamientos, mientras que exige abundante suelo para urbanizar que no se urbaniza ni edifica.

Es necesario poner en marcha mecanismos fiscales y administrativos que fuercen la puesta en el mercado, a precios aptos para las necesidades de las familias y empresas, el suelo urbano y el suelo programado por los planes urbanísticos para un correcto crecimiento de las ciudades, y agilizar las figuras de planeamiento y gestión, para facilitar la intervención pública directa, o la de promotores privados de urbanización y edificación tutelados por la administración.

- El precio del suelo en una situación de normalidad, o de abundancia de oferta para las distintas tipologías de edificios que reclaman los distintos segmentos de demanda, siguen siendo elevados, aunque se eliminen las distorsiones que crean los booms, como el reciente de finales de los 80. Pero los estrangulamientos de la oferta inciden de forma desafortunada en las subidas de los precios por falta de alternativas adecuadas. Otra causa que dificulta la oferta inmobiliaria, y la consecuente satisfacción de demandas, o de necesidades, embalsadas, es la escasez de suelo que se produce en lugares y momentos de características recesivas, en las que la inelasticidad de los precios del suelo bloquea la actividad inmobiliaria. Además de las medidas fiscales y administrativas que agilicen la oferta del suelo existente, muchos países europeos con sistemas inmobiliarios eficaces (Holanda, países escandinavos, Francia, etc.) utilizan como mecanismo de normalización del mercado, las reservas públicas de suelo, que facilitan a la iniciativa pública garantizar un flujo continuo de suelo adaptado a las necesidades.

Un tema de debate es la forma de participación de las distintas administraciones y agentes públicos en la financiación y creación de reservas públicas de suelo. Los patrimonios públicos de suelo existentes en manos de organismos y empresas públicas, se deben utilizar para normalizar el mercado y financiar las necesidades de urbanización e infraestructura de las ciudades y no, como está ocurriendo en algunos casos, como fuentes extrapresupuestarias de generar beneficios atípicos a los organismos que ostentan la titularidad del suelo público.

- La responsabilidad de "hacer ciudad" corresponde a la administración como expresión de una voluntad colectiva, especialmente a la municipal que tiene la legitimidad política local. Para mejor articular esta responsabilidad con la actividad privada inmobiliaria, que produce materialmente una proporción importante de la ciudad, es necesaria la intervención del sector público, impulsándola y dándole fluidez, por medio de la oferta de suelo urbanizado en los lugares que reclama la colectividad para que la ciudad se desarrolle satisfactoriamente, y en las condiciones de mercado que permitan la actividad inmobiliaria y la satisfacción de la demanda, cubriendo asimismo las necesidades de las actividades más débiles económicamente. Para ello el sector público debe gestionar suelo en las áreas cuya programación esté prevista por el municipio, impulsando a los agentes inmobiliarios privados, o sustituyéndolos si no cumplen su función, para abastecer el mercado con solares. La intervención del sector público es especialmente necesaria en las zonas de interés para la ciudad que el mercado no dinamiza, y en la creación de diversidad en los barrios dando cabida a funciones y grupos sociales que el mercado segrega.

Hay que debatir sobre las formas de incrementar la capacidad de gestión del sector público en materia de urbanización y reurbanización de suelo. El suelo debe considerarse como un objeto de inversión pública imprescindible para garantizar un modelo de ciudad sostenible, habitable y equilibrado, y facilitar el funcionamiento del mercado inmobiliario, el proceso urbanizador y la competitividad de las actividades económicas. Una política de suelo solo es concebible en un plazo largo y requiere por lo tanto el compromiso público que garantice su continuidad y transparencia.

## 6. La ciudad accesible

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre Política de transporte:

- La motorización en España mantiene una fuerte tendencia al crecimiento. Dada la extensión y segregación de funciones de nuestras ciudades y la progresiva integración de núcleos medios en sistemas urbanos, la movilidad crece progresivamente, aumentando la distancia de los viajes y la movilidad motorizada, especialmente en vehículo privado. Por otro lado la telemática es previsible que tenga, tan solo, un efecto marginal en la movilidad urbana, ya que si bien eliminará determinadas necesidades de viaje, aumentará tanto las oportunidades de relación y la disponibilidad de información, que incrementará la motivación y, consecuentemente, la movilidad. Muchos movimientos, podrían producirse por medios no motorizados en distancias cortas, si se favorece una ciudad diversa en sus partes y con barrios mejor dotados de servicios y actividades económicas, culturales, etc., eliminando movimientos forzados a lugares distantes ante la falta de oportunidades próximas. Sin embargo, la gran diversidad de oferta en los sistemas urbanos en los que los mercados locales funcionan con una fuerte integración, conducen a la satisfacción de necesidades también en lugares distantes de la ciudad, por lo que es necesario disponer de sistemas de transporte público eficaces, y restringir el uso del coche en determinadas áreas y accesos propensos a la congestión.

Un tema que debe debatirse es la evolución que está teniendo la movilidad en las ciudades españolas. Si bien la movilidad es fundamental para el funcionamiento de las ciudades, los niveles de saturación que alcanza y el abuso del automóvil, dificultan su eficacia, reduciendo la accesibilidad y dañando el medio ambiente. Hay que plantear los criterios para una movilidad sostenible, analizar cuales son las causas principales de los distintos tipos de movimiento y las consecuencias que pueden tener, para la ciudad y el ciudadano, que la movilidad sea atendida por medios no motorizados, o por medios motorizados de alta o de baja ocupación.

- El tráfico y la movilidad, en sus expresiones motorizadas, forman parte de lo que se ha venido en denominar el núcleo duro o menos moldeable de la crisis ecológica de la ciudad, siendo la causa principal de los aspectos más conflictivos del medio ambiente, como el consumo excesivo de recursos (energía, suelo, etc), y el consecuente impacto en el medio urbano (contaminación, ruido, barreras locales de accesibilidad, inseguridad, etc.). Los valores dominantes entre los responsables sectoriales, consideran que el crecimiento de los viajes en número, distancia y velocidad, contribuye a satisfacer los deseos y las necesidades de la población, por lo que la política de transporte debe aumentar la capacidad de los medios de transporte. Pero la mejora de la habitabilidad de los barrios y de la sostenibilidad ambiental, exige plantear la resolución de los inconvenientes del tráfico, sustituyendo el coche por el transporte público, que tiene mayor eficacia ambiental y social, si bien otros también será necesario disminuir la movilidad motorizada, especialmente en determinados trayectos y áreas. Para facilitar el acceso de las personas a bienes, servicios y contactos, debe favorecerse al máximo la satisfacción en lugares próximos, en un entorno peatonal que permite reducir el tráfico motorizado, o en lugares fácilmente accesibles por transporte público, que mejora la eficacia ambiental y social.

Un tema de debate es el concepto de ciudad accesible, la necesidad de reconsiderar los objetivos de las políticas de transporte, dando prioridad a la accesibilidad, es decir a la facilidad de acceso a lugares en los que se puedan obtener determinados bienes o servicios, frente a la mejora de la movilidad en sí, es decir, la facilidad indiscriminada de desplazarse. Buscar los mismos resultados de accesibilidad con menos tráfico. El debate sobre la accesibilidad facilita la reflexión sobre las necesidades personales y locales, así como sobre las relaciones a construir entre distintas partes de las ciudades, y por lo tanto sobre el modelo de ciudad que queremos reconstruir.

- Una política de accesibilidad sostenible debe atender la reducción de la demanda de desplazamientos

motorizados, ofreciendo alternativas a los desplazamientos de larga distancia, y favoreciendo la habitabilidad, dotación y diversidad de los barrios. Pero también es necesaria la moderación del tráfico en su doble faceta de reducción del número de vehículos y reducción de la velocidad de circulación. La reducción de la circulación de vehículos es condición necesaria para la mejora de la accesibilidad interna, y de la habitabilidad, de los barrios y de la ciudad. Para ello hay que penalizar el uso urbano del coche, especialmente en las áreas y trayectos de mayor actividad, mediante medidas fiscales y de regulación de la circulación y el aparcamiento, eliminando sus privilegios en el uso de la ciudad respecto a los peatones y el transporte público. Por otro lado las medidas de mejora del sistema de transporte público tiene que acompañarse paralelamente de medidas que reduzcan la capacidad de tráfico de vehículos privados, ya que si se logra una mayor utilización del transporte público, pero se mantiene o aumenta la capacidad para los vehículos privados, se induce una mayor utilización de los coches y el aumento del tráfico.

Un tema de debate es la necesaria aplicación integrada y en paralelo de medidas en favor del transporte público, y de la habitabilidad de los barrios y de la accesibilidad local, junto a una política de reducción de la utilización de los vehículos privados, especialmente en los barrios, y las áreas y trayectos con mayor tendencia a la congestión.

- La nueva concepción de la logística de distribución de mercancías, apoyada en sistemas de fabricación que tienden a reducir los stocks, con rápida circulación de los productos entre la circulación y la venta, y la facilidad para el transporte por carretera desde largas distancias, está alterando las formas de almacenamiento, distribución y comercio en las ciudades. Se está favoreciendo el aumento de tamaño de las superficies de venta, incompatibles con los barrios, y la compra en coche, localizando los puntos de venta en localizaciones accesibles solo por carretera. Estas formas comerciales, contribuyen a la desaparición del comercio local existente, obligan a la utilización del coche y aumentan el tráfico.

Un tema de debate es la búsqueda de nuevas formas comerciales de barrio, y políticas de tráfico que regulen y faciliten la distribución de mercancías en las áreas consolidadas de la ciudad, en beneficio del comercio local y la habitabilidad de los barrios.

- Las medidas necesarias requieren no solo una adecuada planificación y gestión urbana y del transporte, sino también, una asunción de valores urbanos y medioambientales que permita la reorientación de la opinión pública y la cultura política. Hay que orientar a los ciudadanos en la elección de sus desplazamientos, para optimizar los viajes hacia destinos próximos y en medios de transporte adecuados. Para conseguirlo es necesario un gran esfuerzo de información, el desarrollo de actuaciones ejemplares y la participación ciudadana en la concepción y ejecución de medidas, y actuaciones, significativas. El sistema de transporte debe contemplarse en el planeamiento estratégico de la ciudad, y el diseño y ejecución de las redes de transporte debe de hacerse de forma integrada con el planeamiento urbanístico, vinculando las zonas de mayor densidad de actividad, que generan desplazamientos motorizados, con la dotación de transporte público de mayor capacidad. Los distintos modos de transporte deben programarse en planes intermodales y gestionarse integradamente a nivel de ciudad y área metropolitana.

Un tema de debate es la necesaria articulación institucional entre administraciones para la planificación y gestión de la política de transporte y la necesidad de incrementar la información y participación ciudadana, especialmente dando más capacidad de decisión y responsabilidad a los ciudadanos en la concepción de la accesibilidad y el uso del espacio en los barrios.

- Temas específicos de debate pueden ser:
  - formas de priorizar el transporte público
  - mejoras en la coordinación entre los distintos modos

- medidas para asegurar un marco estable de financiación
- formas de control del aparcamiento de vehículos
- medidas de incentivación de los medios de transporte no motorizado
- políticas específicas para la movilidad en los centros urbanos
- criterios de planificación de los usos del suelo para la mejora de la accesibilidad

### III. CIUDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

#### 7. Creación de empleo: competitividad y cohesión social

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre creación de empleo en la ciudad:

- Las ciudades no pueden esperar que el desarrollo económico se produzca espontáneamente como consecuencia de inversiones exteriores (infraestructuras, traslados de empresas, etc.), si no que ha de responder a un proceso de dinamización social que aproveche los propios recursos. El conjunto de acciones exógenas a concertar, y endógenas a dinamizar, deben formar parte de una estrategia de actuación en la que se contemplen conjuntamente las políticas de los distintos niveles de gobierno, desde lo local a la UE, junto a las inversiones privadas y el desarrollo local.

Es necesario debatir sobre la necesidad de que las ciudades formulen estrategias de desarrollo, lideradas por las autoridades locales, en colaboración con los distintos agentes públicos y privados, y contemplando objetivos de sostenibilidad ambiental y cohesión social. Para ello debe mantenerse vivo un proceso de diagnóstico y de diseño de políticas, que contribuya a la generación de redes y la animación de los agentes.

- Las ventajas de entorno que se dan en las ciudades, especialmente en los sistemas urbanos y metropolitanos, que facilitan la interacción de las empresas y con la innovación, adquieren cada vez mayor importancia a pesar de las deseconomías de aglomeración. Para aprovecharlas es necesario mejorar el ambiente productivo (formación, tecnología, tejido industrial, infraestructuras, medio físico, etc), especialmente actuar sobre el tejido empresarial par que sea diverso y eficiente, capaz de utilizar los recursos locales abasteciendo los mercados próximos e integrando las actividades económicas en otros circuitos globales.

Es necesario debatir sobre la creciente importancia de la competitividad, y la necesidad de que se impulsen políticas de desarrollo local que pongan el mayor énfasis en la promoción de factores de carácter inmaterial como la formación personal y la organización empresarial, que permitan una mejor utilización de los recursos, adaptando la producción a los cambios de los mercados. Para ello deben favorecerse redes de información y colaboración entre los agentes locales y de estos con los del exterior.

- Algunos barrios de las ciudades y pequeños núcleos periféricos de los sistemas urbanos y metropolitanos (o de comarcas de carácter rural) se encuentran en declive económico y marginación social, desconectadas de los mercados laborales y de productos, requiriendo políticas específicas de carácter local que permitan desarrollar sus propios recursos (naturales, humanos y tecnológicos), mejorando su capacitación profesional y ambiente productivo de forma que puedan desarrollar actividades que se integren en los circuitos económicos, haciendo de la misma comunidad la base organizativa de la actividad económica.

El reto del cambio económico de una ciudad, o de sus áreas en declive, dependerá fundamentalmente de la definición de un proyecto que integre políticas de los distintos niveles de gobierno para el desarrollo de los recursos locales, y que se asuma colectivamente, es decir, de la existencia de redes densas de la sociedad civil que permita su participación efectiva como sujeto activo. Ese ambiente técnico y cultural facilitará las redes con la actividad económica exterior.

- Las nuevas tecnologías favorecen la concentración espacial del poder económico, aumentando la capacidad de dominio de unas áreas sobre otras en las que se descentralizan las unidades de producción. Pero a su vez permiten a estas áreas periféricas desarrollar estrategias dinámicas, mejorando sus ambientes productivos para facilitar la atracción de capacidad de innovación, industrialización difusa, etc.

Es necesario debatir la oportunidad de distintos sistemas de ciudades medias del país, para acoger procesos de industrialización difusa e identificar las políticas necesarias para favorecer estos procesos.

- Los núcleos urbanos de tamaño pequeño y mediano españoles disponen, en muchos casos, de mercados locales de trabajo demasiado pequeños, homogéneos y dispersos, que resultan vulnerables a los cambios regionales y globales de la economía, con graves consecuencias sociales para la población.

Es necesario debatir sobre los mecanismos de desarrollo local en los sistemas de ciudades pequeñas calibrando las oportunidades y conveniencia de fomentar políticas que permitan fomentar complementariedades entre núcleos, reducir distancias, mejorar conexiones económicas, y, en definitiva, ampliar los mercados laborales y la capacidad empresarial del conjunto, mediante estrategias comunes y la creación de agencias de desarrollo comarcal o subregional.

- En determinados sectores productivos y comerciales existe un amplio sector informal integrado unas veces por pequeñas empresas de escasa productividad, otras por trabajadores en situación irregulares que no encuentran acomodo en el mercado laboral.

Es necesario debatir los procedimientos para introducir medidas de regulación progresiva del sector informal, facilitando la capacitación personal y la creación de pequeñas empresas y del sector cooperativo.

## **8. Economía y medio ambiente**

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre economía verde:

- La creciente globalización de los mercados ha generado una amplia reestructuración de las actividades económicas y de las ciudades españolas en las últimas décadas. Emergen las actividades intensivas de capital, para consumo de masas, con sistemas flexibles de producción basados en los avances

tecnológicos y en una dotación de empleo reducido y cualificado. Las estrategias de crecimiento basadas, tan solo, en políticas macroeconómicas, no se muestran capaces de generar suficiente empleo, compensar la desigual distribución del paro, ni reducir la progresiva insostenibilidad.

Es necesario mantener debates en torno a las características que puede tener el desarrollo sostenible, calibrando, en cada momento y lugar, las medidas que se pueden adoptar progresivamente, tanto en los procesos de producción y distribución como en las formas de consumo, para reducir la insostenibilidad tendencial de los procesos actuales, y favorecer el crecimiento del empleo. Las iniciativas deben tener en cuenta el funcionamiento de los mercados y las posibilidades de modificarlos.

- Las ciudades son los ámbitos en los que se ha de encontrar el consenso, y crear la cultura, para desarrollar nuevas formas de consumo, y son también lugares capaces de acoger muchos tipos de actividad económica y reducir sus efectos sobre la sostenibilidad global, exigiendo y controlando una producción más limpia, así como acercando las empresas a los empleos y a los mercados locales. Es importante, por lo tanto, mejorar la integración de las políticas económicas en las ciudades.

Debe favorecerse el debate sobre medidas que pueden tomarse en las ciudades sobre las actividades económicas, por parte de los gobiernos de los distintos niveles, para:

- ayudar a las empresas a adoptar estos enfoques mediante regulaciones e incentivos
  - favorecer una cultura de consumo menos despilfarrador y el consumo de productos ecológicos, mediante campañas de educación y animación local que capaciten a los consumidores
  - tomar iniciativas ejemplares en el consumo corporativo, a través de los pliegos de contratación de servicios y obras y de la gestión cotidiana.
  - favorecer el desarrollo de un sector específico de empresas ambientales que suministre servicios, equipos y productos, que ayuden a las empresas en general a aplicarlos.
- La asunción de externalidades o responsabilidades ambientales por parte de las industrias puede facilitarse con el apoyo de la imposición fiscal que debería contemplar los efectos ambientales indeseables, como el uso excesivo de energía y recursos no renovables o la generación de residuos (especialmente los no reciclables), lo que permitiría a su vez descargar la fiscalidad sobre la mano de obra, los ingresos, y el valor añadido. Asimismo se podrían establecer incentivos fiscales a las inversiones respetuosas con el medio ambiente, los productos ecológicos, los servicios ambientales, el ahorro de energía y la implantación de energía renovable, etc.

Un tema de debate es la posible forma de aplicación de las recomendaciones recientes del Comité de las Regiones de la UE, contenidas en la Carta de Valencia, evaluando el impacto medioambiental de las tasas e impuestos existentes para corregirlos si son contradictorios con las políticas ambientales, y reduciendo los impuestos sobre el trabajo y el capital a fin de que los impuestos sobre el uso insostenible de los recursos puedan ser incrementados.

- La reducción de la insostenibilidad actual de la actividad industrial requiere la urgente progresiva introducción de criterios ecológicos en los sistemas industriales, de modo que globalmente la industria tienda a reorganizarse en esa dirección ofreciendo mejoras en la sostenibilidad de cada sector, sustituyendo la aplicación de "tecnologías de fin de tubería", para la corrección o minoración de impactos mediante la reducción de la emisión de contaminantes, y fomentando la sustitución de los procesos industriales convencionales por otros de "producción limpia". Sin embargo el desarrollo

sostenible requerirá importantes transformaciones, a largo plazo, en el conjunto de producción y consumo que permitan aunar la producción con el equilibrio ecológico.

Un debate necesario abarca las medidas de control, regulación, financiación, etc., necesarias para la reducción de los impactos de la industrias a través de estrategias sectoriales y locales, así como de planes ambientales de empresa. Asimismo los gobiernos de los distintos niveles deben contemplar en sus estrategias de desarrollo para las ciudades el fomento de sistemas industriales de producción limpia. Un debate a más largo plazo es la posible necesidad de límites al crecimiento del consumo, especialmente en los países desarrollados y la UE, y de la producción, en ciudades y espacios industriales específicos, para moderar y modular la actividad económica a límites sostenibles local y planetariamente.

- Temas de debate específicos para la mejora de la eficiencia ambiental de las actividades económicas, que deben plantearse a los sectores empresariales, son el margen de maniobra que estas tienen para la aplicación de distintos criterios como, por ejemplo:
  - aumento de la durabilidad y reparabilidad de los productos,
  - aumento de su eficacia energética,
  - reducción de sistemas de envasado
  - reducción de la distancia de transporte de personas y mercancías
  - utilización en la producción de materiales reciclados y de recursos renovables
  - diseño de productos con materiales biodegradables y reciclables.
  - diseño integrado de procesos, sustitución de flujos lineales por ciclos cerrados en la circulación de materiales.
  - desconcentración de la producción y distribución
  - adecuación a características tecnológicas y organizativas, y a los recursos y la sostenibilidad locales.
  - simbiosis industrial, interconectando industrias complementarias en la utilización de recursos, productos y residuos.
  - aceptación de responsabilidades ambientales en las distintas fases de vida del producto, desde las materias primas hasta los residuos.
  - aprovechamiento sostenible de los recursos locales y autolimitación de la dependencia de suministros lejanos.

- El V Programa de acción en materia de medio ambiente de la UE, se focaliza en los sectores industriales, energético, de transporte y turismo, y subraya la necesidad de reducir la utilización de los recursos y la producción de residuos, implantar procesos más limpios y evitar que se rebasen los límites de la capacidad de carga.

Un tema de debate sería el contraste de las propuestas de la UE con la práctica española, y la valoración de la actuación en estos sectores críticos, así como la valoración de otros posibles sectores que requieran la focalización de las actuaciones en las ciudades españolas.

- La mejora de la sostenibilidad de las actividades económicas permite la creación de empleo en diversos sectores, permitiendo además apoyar la mayor cohesión social al favorecer empleos locales, que facilitan el control social del mantenimiento de los recursos naturales y el fomento de formas de economía social. Los sectores más favorables a la creación de empleo son el transporte local (ampliando el concepto del servicio y adaptándolo a las necesidades de usuarios), la rehabilitación del medio ambiente urbano, el mantenimiento y mejora de los edificios, tratamiento de residuos, etc.

Un tema de debate es la posibilidad de desarrollar actividades generadoras de empleo vinculadas a las estrategias de mejora de la sostenibilidad en cada ciudad.

#### **IV. CIUDAD Y COHESIÓN SOCIAL**

### **9. Políticas de integración para grupos desfavorecidos**

Propuesta de temas para debate sobre políticas sociales para grupos desfavorecidos:

- El concepto de Exclusión Social se aplica para designar los procesos, situaciones y mecanismos en función de los cuales una parte de la población, personas, grupos o territorios quedan al margen de la participación en la vida social y económica. La Exclusión Social hace referencia no sólo a la insuficiencia de recursos financieros sino también a la falta de participación en el mercado del empleo y a la incapacidad de acceder a otros bienes básicos como la educación, la sanidad, la cultura, la vivienda, etc. La aparición de nuevas formas de pobreza y marginación derivadas de la crisis económica, ponen de relieve su carácter estructural y los mecanismos que la producen. La política social en relación con la exclusión requiere favorecer aquellas intervenciones que consideren el carácter multidimensional de este fenómeno y desarrollen un conjunto integrado de actuaciones mediante la coordinación interinstitucional y la participación de los propios ciudadanos. Para la integración de los grupos y territorios desfavorecidos es preciso poner en marcha acciones que tiendan a una mejor distribución de la renta y favorezcan la inserción socio-laboral de los grupos y sectores de menor poder adquisitivo facilitando el acceso a los servicios públicos, así como aplicando políticas de discriminación positiva que respondan a sus necesidades.

Es necesario fomentar el debate sobre los procesos de exclusión de grupos desfavorecidos que están presentes en la sociedad española, y sobre la importancia de las medidas preventivas frente a medidas rehabilitadoras y de promoción.

- Temas de debate sobre medidas tendentes a la erradicación de la discriminación, serían los siguientes:

- Eliminación de normas discriminatorias en vivienda, empleo, servicios públicos etc.
- Fomento la igualdad de oportunidades
- Eliminación de barreras físicas en espacios públicos y edificios.
- Campañas de concienciación contra la discriminación
- Creación de un ambiente social que permita su participación en la vida social, política y económica.
- Temas de debate sobre medidas tendentes a reducir la vulnerabilidad, serían los siguientes:
  - Políticas de discriminación positiva, con subsidios, servicios especializados y redes de seguridad
  - Asesoría e informe a los grupos desfavorecidos
  - Políticas sociales y de empleo que les permitan participar e incorporarse a responsabilidades en el desarrollo de las actividades.
  - Facilitar la cualificación profesional y la incorporación al mercado de trabajo.
  - Facilitar la regularización de las actividades de la economía sumergida y su acceso a la seguridad social
  - Favorecer la creación de economía social y pequeñas empresas mediante las adecuadas ayudas, asesoría, etc.
  - Establecer programas integrales para los grupos más desfavorecidos.
- Temas de debate sobre medidas para promover la integración social, serían los siguientes:
  - Intervención del Estado en el desarrollo de medidas legislativas que posibiliten la acción social con las personas, grupos y territorios desfavorecidos.
  - Mantenimiento, incremento o reajuste de los sistemas de protección social.
  - Medidas fiscales para una mejor redistribución de la renta.
  - Favorecer el asociacionismo para proteger la identidad cultural y facilitar su coexistencia con las formas culturales dominantes.

- Programas específicos para determinados sectores o colectivos con la droga, prostitución, presos, etc.
- Alentar la creación de organizaciones voluntarias y privadas, que se planteen la promoción de la integración social.
- Temas de debate sobre medidas tendentes a promover la seguridad, serían los siguientes:
  - Vigilancia de la contratación ilegal.
  - Ofrecer servicios sociales accesibles localmente.
  - Ofrecer servicios de justicia y policía, descentralizados localmente y socialmente accesibles.

## 10. Áreas vulnerables

Propuesta de temas para el debate sobre áreas vulnerables:

- Una realidad patente de las ciudades españolas, en estos momentos, sea cual sea su nivel de prosperidad, es la fractura territorial en base a problemas de integración social:
  - Amplios distritos, a veces pequeñas ciudades o núcleos en su casi totalidad, acumulan problemas que las hacen social y económicamente vulnerables a nuevas recesiones o a una progresiva dualización.
  - Áreas ya instaladas en la marginalidad a través de procesos que se autoreforzan (paro, educación insuficiente, pobreza, desesperanza, deterioro del entorno, etc.).
  - La incipiente creación y posible extensión de pequeños enclaves, con características de guettos, como algunos poblados gitanos existentes, y otros magrebíes emergentes, que concentran grupos especialmente desconectados o desarraigados de la sociedad, por motivos de raza, lengua, religión y cultura.

Un tema de debate urgente es la necesidad de realizar estudios, por los distintos gobiernos y agentes sociales, en cooperación, para la identificación de las áreas vulnerables que existen en las ciudades españolas, y el análisis de las características de su problemática, así como de las experiencias de actuación sobre las mismas y sus resultados. En estos momentos organismos multilaterales como la OCDE están realizando estudios en esta línea.

- Las políticas sectoriales clásicas no permiten dar soluciones a estos problemas, siendo necesario intervenir de forma simultánea y coordinada en varios dominios, para lograr sinergias entre las políticas. La actuación sobre las áreas vulnerables es una oportunidad de desarrollo económico y social, y de mejora física de la ciudad, reduciendo, al mismo tiempo, la insostenibilidad de los barrios. El desarrollo de estas políticas exigirá plantear nuevas formas de gobernabilidad próximas a los

ciudadanos y con participación local en su ejecución. Las políticas no pueden ser meramente asistenciales, y deben establecer condiciones para que el mercado satisfaga mejor las necesidades de los habitantes, en materia de vivienda, servicios, empleo, etc, fomentar formas de economía social y mantener las políticas públicas complementarias necesarias. Las políticas básicas serán las económicas -para la modernización de PYMES, iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo- y los proyectos urbanos destinados a la mejora de la habitabilidad de los edificios y espacios públicos, con objetivos de reducción de la insostenibilidad ambiental. Conjuntamente con ellas deberán desarrollarse políticas sociales sobre los grupos más desfavorecidos.

Un tema de debate es la necesidad de acometer políticas localizadas, específicas para los problemas detectados en las distintas áreas, integrando políticas sectoriales en una actuación común, con participación de las diversas administraciones, agentes privados, ONGs y el vecindario. Este debate se está promoviendo, en estos momentos, por la UE a través de sus iniciativas (URBAN, Proyectos piloto, etc) existiendo varias decenas de experiencias en curso en barrios de ciudades españolas.

- La existencia de áreas extensas con vulnerabilidad debida a problemas económicos, sociales y urbanos (vivienda, accesibilidad, transporte, servicios, etc), requiere la puesta en marcha de políticas preventivas, que eviten la evolución de algunos de sus barrios hacia la exclusión, extendiendo situaciones de problemática aguda de muy difícil solución. Muchas áreas vulnerables de las ciudades españolas no se deterioran y marginan debido a que perviven lazos de integración social, solidaridad local y economía informal.

Un tema de debate es la forma en que se pueden instrumentar políticas que se apoyen en la integración social aún existente en estas áreas y desarrollen políticas integradas para superar el declive económico y el deterioro físico.

- Los barrios con problemas de exclusión y procesos autorreforzados de marginación, necesitan, especialmente, políticas que fomenten la articulación social, donde se ha deteriorado, impulsando el restablecimiento del sistema de relaciones sociales y de lazos de proximidad de las comunidades locales. Para ello se debe aprovechar la dinámica de los programas integrados de intervención pública, incorporando al vecindario a la definición y desarrollo de los programas, fomentando la responsabilidad personal y comunitaria. La aparición de enclaves de exclusión puede acelerarse, si no se ponen en marcha políticas de integración para la inmigración extranjera de menores recursos económicos, especialmente la de origen africano, asiático y de algunos países latinoamericanos. La aparición de estos enclaves en áreas urbanas con edificios degradados, como ocurre habitualmente en muchas ciudades europeas, puede incluir también otros grupos de población en situación de exclusión grave y prolongada, ya que estos enclaves acaban siendo el refugio de la población más marginada.

Es necesario debatir sobre las características específicas que deben tener las políticas integradas en los enclaves marginados, y las políticas de integración que deben abordarse a nivel general para evitar que ciertos grupos sociales sufran estos procesos de marginación.

- Las políticas integradas exigen el desarrollo de nuevas formas de organización y trabajo en la intervención. No se trata tanto de hacer más, como de hacerlo de otra manera, modernizando los sistemas de intervención en los barrios vulnerables. Hay que crear en estos proyectos nuevas estructuras de comunicación y cooperación, con participación de las iniciativas pública y privada, pero también y especialmente de las estructuras administrativas (políticos y técnicos), los vecinos y el voluntariado. Es un trabajo de creación de redes de cooperación, y de estructuras de información, toma de decisiones y desarrollo de proyectos, en cada barrio y ciudad. Las redes pueden desarrollar la cultura de intervención en barrios vulnerables y permitir progresar en el conocimiento de los problemas, la forma de diagnosticarlos (temas de estudio, indicadores de seguimiento, etc.), y la transmisión de los conocimientos y las experiencias entre barrios y ciudades.

Un tema de debate es la forma de apoyar la creación de redes de barrios vulnerables en los que se

están desarrollando intervenciones, para intercambiar experiencias y difundirlas a otros barrios y ciudades que vayan detectando la necesidad de actuación. Para ello deben apoyarse desde las administraciones proyectos piloto, grupos de diagnóstico de problemas y de evaluación de proyectos, observatorios, seminarios, documentación de casos, etc

## V. PROMOVER LA CIUDADANÍA

### 11. El barrio

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre el barrio y la escala local:

- Los barrios carecen normalmente de condiciones suficientes de habitabilidad. La falta de diversidad social y funcional, que resulta del urbanismo vigente y los mecanismos de mercado, conduce a que los barrios no dispongan, muchas veces, de servicios y dotaciones básicos próximos, obligando a la utilización de medios motorizados de transporte, ni provean a los vecinos de un medio ambiente local satisfactorio, y un medio urbano propicio para la integración social, el desarrollo cultural y la localización de actividades económicas apropiadas.

Un tema para el debate es el papel fundamental que el barrio tiene para la satisfacción del derecho a la ciudad, y las formas en que los ayuntamientos pueden colaborar con el vecindario y los empresarios locales, u otros de la ciudad, para liderar la promoción de actuaciones que faciliten que cada barrio tenga mayor diversidad social y funcional.

- La edificación existente y la urbanización de los espacios abiertos presenta en muchas áreas necesidades de rehabilitación, y en general falta de adecuación a objetivos de sostenibilidad. Los edificios carecen de la suficiente eficiencia en el consumo de energía y agua, y en la disposición de residuos. Los espacios públicos no están adaptados al uso del vecindario, carecen de la suficiente vegetación e interconexión, y están invadidos por el coche con molestias por contaminación, ruido y falta de seguridad. El paisaje urbano local no se cuida lo suficiente, y la participación del vecindario en la gestión del espacio público es mínima.

Un tema de debate es la mejora de los barrios, su edificación y medio ambiente urbano, con participación del vecindario. Existen ejemplos que deben analizarse, difundirse y mejorarse, como algunas áreas de rehabilitación integral y programas (Barcelona, Bilbao, Valencia, etc.) y de mejora de los espacios públicos y la accesibilidad local (S. Sebastián, Gerona, etc.).

- La vitalidad de los barrios, de sus actividades económicas sociales y culturales, es esencial para incrementar las relaciones sociales y la integración, fomentando el arraigo y el interés por los temas locales. La constitución de asociaciones para el desarrollo de distintos tipos de actividades y la participación en la gestión de servicios locales, permite una mayor cohesión social y facilita la representación de los distintos intereses locales ante las instituciones, contribuyendo a la mejora de la ciudad.

Un tema de debate es la identificación de formas de participación en la gestión, y de descentralización de ciertas funciones y servicios, el fomento del voluntariado y el asociacionismo y las formas de articular la representación vecinal ante las instituciones. En la selección de buenas practicas españolas para Habitat se encuentran casos interesantes con base del debate.

- Los casos de barrios con degradación y declive agudo deben someterse a políticas específicas de actuación que se proponen en el Foro de áreas vulnerables, pero en la mayoría de los barrios existen grupos sociales vulnerables diseminados que requieren atención especial o medidas específicas de discriminación positiva (parados de larga duración, jóvenes sin primer empleo, núcleos familiares de tercera edad, monoparentales, etc.).

Es necesario debatir las formas de atender a nivel local, o teniendo en cuenta las características locales, la problemática social de los grupos sociales vulnerables.

- Otros temas de debate en relación con el barrio están relacionados con la necesidad de que se contemple la "escala local" en la toma de decisiones de las políticas sectoriales de los distintos niveles de la administración:
  - El barrio es una escala fundamental para el análisis de los problemas económicos, sociales, urbanos o ambientales de las ciudades, que pone en contacto las políticas con la realidad social, y facilita la definición de soluciones y la instrumentación a través del estudio de los problemas y la búsqueda de propuestas de actuación de forma interactiva con los agentes sociales locales.
  - Las actuaciones y políticas sectoriales de todas las administraciones deben someterse a un análisis del impacto local urbano, incluyendo aspectos sociales, económicos y ambientales, en la fase de toma de decisiones y no solo cuando ya están diseñadas, con el fin de aplicarlas optimizando sus efectos locales, y acompañándolas, en su caso, de medidas complementarias que reduzcan y compensen los impactos negativos.
- Temas específicos de debate, pueden ser los nuevos elementos urbanos con los que intervenir en la renovación de los barrios, las situaciones en las que deben utilizarse, y la forma de utilizarlos:
  - Espacios multifuncionales
  - Diversidad en los barrios
  - Operaciones de rehabilitación de barrios creando diversidad y usos mixtos
  - Mejora del medio urbano de los barrios. Ecocentros, talleres rehabilitación. Reciclado. Viveros.
  - Programación socio-cultural. Educación, salud, cultura, servicios sociales.
  - Mejorar, ampliar y diversificar el ambiente productivo local. Apoyo a la formación, modernización del tejido empresarial y a la generación de empleo y empresas.

## 12. Mujer y ciudad

Propuesta de temas para debate sobre mujer y ciudad:

- El tema de la discriminación por razón de género en la sociedad actual, especialmente en lo que se refiere a los aspectos espaciales de la misma, suscita una serie de polémicas que es conveniente tratar de forma específica ya que puede considerarse como una expresión más de los problemas experimentados por los grupos socialmente minusvalorados.

Las relaciones de género han experimentado un cambio notable durante los últimos años en España. Se ha producido en nuestra sociedad un cambio cultural impredecible hace sólo una década, cuyo mayor impacto procede de la transformación del rol de la mujer en la sociedad y del aumento de la conciencia ecológica. La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo ha traído consigo cambios notables en la vida cotidiana de las mujeres a la vez que conduce a un replanteamiento profundo de las relaciones hombre-mujer. Se trata de una auténtica revolución que no ha hecho más que comenzar y que, en su periodo inicial, pasa por situaciones de extrema dureza para la mujer que se ve conminada con frecuencia a doble jornada de trabajo, compaginando la actividad laboral en el exterior con el trabajo doméstico en la que se incluye la asistencia y responsabilidad de los familiares más dependientes.

La frecuente exigencia de esa doble jornada lleva a una mayor dependencia de sistemas de transporte y de redes de servicios, entre otros los comerciales, lo que implica una discriminación asimismo mayor en relación con el tiempo y la disponibilidad de recursos de transporte autónomos.

Un tema de debate sería analizar la complejidad de la doble jornada en desplazamientos, responsabilidades, acceso a servicios y comercios para una mayoría de las mujeres. Los estudios de uso del tiempo y del espacio comparados hombre-mujer ofrecen una disparidad enorme entre las pautas de comportamiento de unos y otros que reflejan esta situación. Sin embargo el planeamiento considera un único sujeto de sus análisis y proyecciones: el ciudadano, sin entrar a analizar los diferentes modos de vida y sus implicaciones en el diseño de la ciudad. Esta simplificación es en parte causa de la inadecuación de sus soluciones. Por ejemplo, la ciudad segregada con separación de usos comerciales y residenciales multiplica los desplazamientos y desertiza los espacios públicos, con mayor impacto en el uso del tiempo y en la seguridad de las mujeres.

- La transformación que experimentan en la actualidad las familias, con el paso de un modelo familiar ortodoxo a una familia simétrica en la que tienden a desaparecer los sistemas de dependencia, supone una serie de consecuencias sobre los hogares que repercute directamente sobre las necesidades residenciales. El desarrollo de las familias monoparentales, el incremento de las separaciones matrimoniales y el aumento de los hogares unipersonales no son ajenos a este cambio.

Un tema a debatir sería considerar en especial los procesos de cambio en modos de vida desde la perspectiva de las nuevas relaciones de género, del trabajo de la mujer, de las nuevas situaciones familiares, de modo que no recaigan en la vida cotidiana de la mujer las disfunciones fruto de la falta de previsión o innovación de los planificadores. Estudiar los comportamientos emergentes para vencer la inercia del planeamiento tradicional en la toma de decisiones.

- La mujer asume buena parte del del trabajo doméstico y comunitario que contribuye al mantenimiento de la sociedad, mientras que su participación en los órganos de poder y en los puestos de responsabilidad pública es muy baja. Ello repercute directamente sobre la actuación sobre la ciudad, en la que influyen en mucha mayor medida la presión de los grupos de presión económicos.

Otro tema a debatir sería la invisibilidad de parte del trabajo de la mujer: acumula buena parte del trabajo real, doméstico y comunitario, que mantiene la ciudad pero aún tiene muy poca participación en el poder económico y laboral formal. El planeamiento ha tendido a sobrevalorar en los últimos tiempos los aspectos económicos, olvidando temas sociales y de marco de vida cotidiana, con lo que refleja mínimamente los intereses de la mayoría de las mujeres. La voz de los grupos de presión económicos está sobrevalorada en los procesos de producción de la ciudad, mientras que no aparece la presencia de las responsables de tareas de reproducción y mantenimiento invisibles en los números de la macroeconomía.

- Hay un porcentaje desproporcionado de mujeres en todos los grupos sociales que sufren en mayor medida los impactos negativos de la ciudad en su última evolución (personas en paro, salarios insuficientes, hogares monoparentales, personas sin coche propio, largos desplazamientos al trabajo, economía informal). Parece obvio que para todos estos grupos, las consecuencias del mal funcionamiento de servicios públicos, la congestión del transporte público, la falta de equipamientos de proximidad a la vivienda producto del "zoning" tienen peores consecuencias que para aquellos que se desplazan en coche propio, poseen plaza de garaje o tienen un nivel económico suficiente para pagar servicios privados. Consecuencia de esta presencia en grupos vulnerables es la mayor sensibilidad a los impactos negativos para la vida cotidiana de la actual evolución de las ciudades.

Un tercer debate se relacionaría con el análisis en profundidad de temas urbanos que afectan especialmente a la mujer. Por ejemplo, la falta de seguridad en las calles de la ciudad, la creciente violencia en el medio urbano relacionada con fenómenos de falta de cohesión social afecta especialmente a la mujer que no utiliza la violencia personal como medio de defensa y que presenta además el riesgo añadido de ser víctima de agresiones sexuales, en unas cifras nada desdeñables.

- El planteamiento de una nueva ciudad más rica y compleja se enriquece con las aportaciones específicas de los distintos grupos sin voz hasta ahora. No se deberían evitar los planteamientos parciales como tales, sino aprovechar la información y la diversidad que pueden aportar a un nuevo planteamiento más basado en la sociabilidad que en el mercado.

En un nuevo planteamiento para intervenir en la ciudad, basado en una mayor participación de la comunidad en las decisiones que la afectan y en la búsqueda de una mayor riqueza y diversidad de relaciones, se encuadrarían unos objetivos en relación a los temas de género que podrían ser:

- Análisis diferenciados por género que hagan aflorar los problemas de la vida cotidiana de la mujer que hoy por hoy representan también los de los otros colectivos poco representados (niños, tercera edad, parados..).
- Determinar indicadores socioeconómicos y culturales de la ciudad, desde el punto de vista de la mujer, para iniciar un proceso de sensibilización que reflexione sobre el factor género. Mejorar los procesos de información bottom-up y top-down en este tema también.
- Considerar en especial los procesos de cambio en modos de vida relacionados con las nuevas relaciones de género, con el trabajo de la mujer, con las estructuras familiares emergentes ... para que no recaigan en la vida cotidiana de la mujer las disfunciones producto de la falta de previsión o de innovación de los planificadores. El planeamiento tiende a ser estático, a ir un poco por detrás de los rápidos cambios en tendencias y modos de vida.
- Ampliar el rol de los distintos agentes sociales que participan en las discusiones y debates sobre la intervención en la ciudad, dando un papel principal a la mujer, mediante mecanismos de discriminación positiva si es necesario dada la falta de implicación actual.
- Participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones, tanto profesionales como asociaciones o grupos de presión, para que sus intereses se vean cumplidamente representados.
- Análisis en profundidad de temas que afectan especialmente a la mujer como la inseguridad en el uso del espacio público. Estudiar las razones profundas del incremento de violencia en las ciudades, relacionado a veces con el impacto de políticas de distribución de usos. Las mujeres,

y con ellas el resto de los ciudadanos tienen derecho a desplazarse con plena seguridad por la ciudad para poder disfrutar plenamente de la vida económica, social y cultural de la ciudad.

## **VI. UNA NUEVA GOBERNABILIDAD PARA LA CIUDAD**

### **13. Democracia local**

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre democracia local:

- El sentimiento de ciudadanía se apoya sobre la existencia o la reivindicación de, unas condiciones materiales (barrio, accesibilidad, ciudad), socio-económicas (empleo, políticas sociales de discriminación positiva, cualificación profesional, etc.), culturales (identidad ciudadana, socialización de la comunicación, etc.) y políticas (asociacionismo, participación, solidaridad, igualdad política y jurídica, etc.). Sobre estas bases se desarrolla la conciencia de lo local y la defensa de valores locales, como expresión diferenciadora en un mundo que tiende a la globalidad, permitiendo desarrollar nuevas formas de gobernabilidad, que asienten y catalicen estos valores sin que ello suponga una diferenciación negativa que implique el rechazo de lo ajeno de forma insolidaria e incluso xenófoba. Los gobiernos locales deben garantizar a los ciudadanos la igualdad política y promover la igualdad de oportunidades, independientemente del género y de su origen nacional o étnico y valores culturales o religiosos.

Un tema de debate es la necesidad de que los gobiernos promuevan, especialmente a nivel local, la vida colectiva y el asociacionismo de todos los grupos sociales, especialmente de los que requieran mayor atención pública por su menor nivel de integración social urbana, vinculándolo a la identificación del ciudadano de forma solidaria con los valores y la gestión pública de su territorio, su ciudad y su barrio.

- La actuación pública debe hacerse al nivel más próximo a la población que sea posible, para facilitar el contacto con el ciudadano, adecuando la aplicación de las medidas a las necesidades locales y facilitando la comprensión y adaptación de las políticas. Este principio de subsidiariedad, es un objetivo fundamental para la gobernabilidad en la Unión Europea. A los ayuntamientos, al ser los gobiernos más próximos a la población, les corresponden las actuaciones locales, como las políticas integradas para la promoción de empleo, cohesión social, habitabilidad, sostenibilidad, etc. En las grandes ciudades la gestión democrática requiere acercar el gobierno al ciudadano, mediante la creación de estructuras descentralizadas dotadas de legitimidad política, competencias locales y capacidad administrativa.

Debe favorecerse el debate sobre las diversas formas de descentralización de la actuación municipal, acercando las actividades al ciudadano, para mejorar su eficacia y facilitar la participación del voluntariado y el asociacionismo local. En las grandes ciudades se debe contemplar la creación de áreas o circunscripciones descentralizadas con competencias locales diversas.

- Un objetivo prioritario de la gestión democrática de los ayuntamientos debe ser el desarrollo de los sistemas de participación ciudadana en la toma de decisiones en la elaboración de programas, la ejecución de actuaciones y la gestión de servicios. Las actuaciones y servicios más directamente aplicados en los barrios requieren la participación directa de los vecinos, como responsables, por lo que debe concebirse su instrumentación con fórmulas de cooperación, uno de cuyos objetivos debe ser favorecer la articularización social y la responsabilización vecinal o de los usuarios, en el control de la

gestión posterior y en el mantenimiento de las áreas y servicios. El marco político-legal del Estado debe ser suficientemente abierto para permitir la innovación política en la gestión local, desarrollando formulas diversas y específicas de representación, gestión y participación. Para ello será necesario utilizar instrumentos de carácter normativo, financiero, cooperativo, cultural y comunicacional. La relación con los administrados es, junto con la participación ciudadana, probablemente, uno de los campos que requieren mayor esfuerzo de innovación, facilitando el acceso de los ciudadanos a la Administración (ventanilla única, telegestiones, etc.) y fomentando la comunicación amplia y generalizada, utilizando todo tipo de medios, que faciliten el acceso a la información, y la relación personal directa o a través de colectivos.

Es necesario debatir las formas más adecuadas para abrir la administración local a la participación ciudadana y desarrollar normativas que permitan formas variadas y flexibles en las distintas fases de la actuación pública.

- La reforma política de los gobiernos locales, puede ser necesaria para superar la confrontación que existe en muchos ayuntamientos entre el legislativo y el ejecutivo, cuando se presentan determinadas circunstancias que impiden la formación de mayorías que faciliten la gobernabilidad, dificultando el desarrollo de una adecuada gestión municipal y la continuidad de medidas de efecto a medio y largo plazo. Entre las propuestas que se deben estudiar se encuentran la elección directa de Alcalde (incluidos los locales y los presidentes de distrito), la homologación entre mayoría ejecutiva y legislativa, el alargamiento de los mandatos, la atribución de puestos ejecutivos a profesionales por períodos que no estén vinculados a la duración de los mandatos políticos, etc.

Un tema de debate son las reformas políticas que serían convenientes para la mejora de los ayuntamientos, especialmente en las ciudades.

## 14. Administración local

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre la organización y capacidad de gestión de la administración local:

- La democracia local y la descentralización de los sistemas políticos territoriales parecen hoy en día un corolario indispensable de las tendencias a la globalización de la economía, a las estructuras políticas supraestatales y a la complejidad económico-social y la colaboración público-privada. El principio de proximidad o subsidiariedad, permite establecer una relación directa de la organización representativa y la estructura administrativa, con el territorio y la población local. Para que esta oportunidad sea efectiva se requiere dotar a los ayuntamientos de mayor autonomía local, de forma que dispongan de capacidad de autorganización, mayores competencias en las actividades públicas de gestión descentralizada y disponibilidad de recursos propios. Sobre estas bases los gobiernos locales deberán y podrán asumir un rol de liderazgo promotor, ante los desafíos a que se enfrentan las ciudades, favoreciendo la coordinación de la actuación pública de las distintas administraciones y organismos, la incorporación del sector privado y la participación ciudadana.

Hay que promover el debate sobre la necesidad de fomentar el liderazgo de los ayuntamientos en la coordinación y promoción de actuaciones en las ciudades. Paralelamente es necesario debatir la aplicación del principio de subsidiariedad en distintos campos de la actuación pública.

- El liderazgo municipal debe centrarse en la promoción interna de la ciudad, planteando objetivos y propuestas que favorezcan en sus habitantes de sentido de pertenencia, voluntad de participación colectiva y confianza e ilusión en el futuro de la ciudad y sus barrios. Para ello el ayuntamiento deberá promover:

- la innovación político-administrativa que genere mecanismos de cooperación social y participación ciudadana, estimulando y orientando las energías de la población hacia actividades relacionadas con el bienestar colectivo y la convivencia cívica.
- la concertación con otras administraciones públicas y la cooperación público-privada, contemplando también a los sectores de economía social y ONGs, para lo cual debe desarrollar iniciativa política, instrumentos legales y financieros, y consenso ciudadano.
- la promoción de la ciudad hacia el exterior desarrollando una imagen positiva apoyada en la mejora de la eficiencia de su infraestructura física y habitabilidad, y la actuación en favor de la cohesión social y la sostenibilidad.

Un tema de debate será el planteamiento de los procedimientos en que debe apoyarse la construcción del liderazgo municipal para atraer a la sociedad civil y sustentar en ella los nuevos proyectos de la ciudad.

- El desarrollo de la descentralización administrativa en el gobierno local y el impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones exige por parte de los poderes locales unos requisitos básicos que incluyen, una transparencia informativa sobre las decisiones municipales, un esfuerzo de formación de los ciudadanos sobre los temas básicos que les atañen, y ecuanimidad a la hora de recoger las aportaciones de todos los grupos sociales, sin desechar el recurso al referéndum cuando la magnitud del problema y de sus efectos lo aconsejen. Es necesaria la revisión de la organización interna de una buena parte de los gobiernos locales ya que a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido, sus estructuras organizativas siguen basadas en el control de actividades. Los ayuntamientos deben dotarse de organizaciones administrativas bien formadas técnicamente y con una eficaz estructura organizativa, modernizando los servicios internos y estableciendo sistemas de formación continua entre los funcionarios.

Hay que favorecer el debate sobre las necesidades de reorganización interna de los ayuntamientos para que sean capaces de desarrollar el rol de liderazgo promotor que las ciudades necesitan.

- Los ayuntamientos deben asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de las competencias y funciones que tradicionalmente han estado reservadas a las Administraciones de nivel superior, y, también, actuar empresarialmente en el mercado como el sector privado, para desarrollar actividades cuya gestión esté relacionada con la problemática que requiere un tratamiento a nivel local, sean cuales fueren los factores causantes de la misma y los organismos competentes para abordarla. El tratamiento local, normalmente a nivel de barrio, que requieren estas actuaciones, exige una fuerte innovación político-administrativa, cooperación interadministrativa y participación ciudadana, ya que no son adecuadas ni las acciones unilaterales administrativas ni la remisión a mecanismos de mercado. Los bloques competenciales que reúnen condiciones para ensayar nuevas formas de gestión y gobierno local, son:
  - el económico: promoviendo desarrollo local para la generación de empleo, participando en el lanzamiento de actividades estratégicas para la economía de la ciudad. impulsando la infraestructura adecuada a los distintos tipos de actividad económica, participando en empresas públicas y mixtas competitivas para realizar estas u otras actividades requeridas por la ciudad, etc.
  - el urbanístico, de vivienda y medio ambiente: participando de forma más estrecha con los demás niveles de la administración y el sector privado, e incorporando al conjunto de la sociedad civil, en las decisiones de inversión sobre la rehabilitación de la ciudad y los barrios,

la construcción de grandes obras públicas, la recuperación de áreas en declive y de suelo ocupado por instalaciones obsoletas, las medidas de reducción de la insostenibilidad y mejora medio ambiental, etc.

- las infraestructuras de servicios, transportes y comunicaciones: en la financiación de las redes, integración de barreras urbanas, y mantenimiento de los servicios; en la relación con las empresas concesionarias para la planificación y para la gestión de los servicios; o ante la posibilidad de tomar iniciativas empresariales novedosas.
- el social y cultural: gestionando y/o coordinando los programas y proyectos, públicos o mixtos, que distintas instituciones desarrollan en la ciudad, y desarrollando formas de cooperación público-privada. Los campos principales son los de vivienda y urbanización básica en cooperación con los propios habitantes, la generación de empleo en actividades que atiendan el mercado local y los servicios, y el desarrollo de la oferta cultural de ciudad y de barrio. La participación en programas de educación y sanidad a nivel de gestión de las redes básicas, es también importante.
- la seguridad ciudadana y la justicia: desarrollando funciones coordinadoras sobre la base de su capacidad y el principio de proximidad (seguridad de enclaves y edificios públicos, tráfico, pequeña delincuencia, etc), promoviendo políticas preventivas y/o sancionadoras, llegando a plantear un posible contenido a una justicia municipal, etc.

Es necesario profundizar en el debate de la posible y conveniente ampliación de competencias municipales, analizando distintos bloques competenciales y las consecuencias sociales, económicas y políticas, de una nueva forma de gestión. Parte de estos temas se están debatiendo ya en relación con el denominado Pacto local.

- La distribución del gasto público está lejos de los niveles de otros países europeos, que se orientan a estructuras federales o descentralizadas, en los que los gobiernos territoriales controlan un 50% del gasto. La financiación de los ayuntamientos debe ser en gran parte automática por medio de ingresos propios y participación en impuestos nacionales (IRPF o IVA), dejando las aportaciones de otras administraciones para políticas compensatorias de reequilibrio, y para instrumentos finalistas de cooperación mediante actuaciones o programas concretos. Finalmente, la financiación de los entes locales, una vez cubiertos los servicios mínimos, debe orientarse a la financiación por objetivos, programas o proyectos específicos consensuados con la sociedad civil. La consideración de distintos proyectos debe contemplar los impactos, o efectos, económicos, físicos, sociales y medio ambientales, realizando un balance global.

Es necesario profundizar en el debate sobre la necesaria ampliación de la financiación local, contemplando las competencias locales que pueden desarrollar los ayuntamientos. Este debate se está desarrollando ya actualmente en la negociación del denominado Pacto local, en la que se reclama una financiación 50-25-25 entre los tres niveles de la administración.

- La cooperación público-privada requiere nuevas formas de regulación jurídica y financiera, que partiendo del desarrollo de la cooperación interadministrativa, como marco que garantías y seguridad de actuación para otros agentes, permita establecer líneas estratégicas de actuación conjunta y proyectos de cooperación. Las aportaciones públicas y privadas en las actuaciones coparticipadas concretas (Consorcios, sociedades mixtas, etc), deberán establecerse en función de los beneficios colectivos y particulares que se prevean. La gestión indirecta de servicios públicos es otra forma de cooperación, que debe utilizar fórmulas de concesión y contratación que garanticen la universalidad necesaria del servicio, utilizando empresas públicas, mixtas o privadas.

Es necesario debatir sobre las formas de desarrollar la cooperación público-privada en la gestión de actuaciones y servicios públicos, incorporando al sector privado a la financiación y gestión de las actividades siempre que pueda mejorar su eficiencia, bajo las directrices públicas y con un control social eficaz de la gestión.

- Los servicios y actividades públicas deben desarrollarse con criterios de gestión empresarial. Los modelos deben ser diversos y con claras directrices públicas y transparencia y publicidad en la gestión. Los servicios o actividades que pueden desgajarse de los servicios generales, por su relativa autonomía, pueden gestionarse a través de Centros gestores autónomos (Consortios, Empresas públicas, Institutos, Patronatos, etc.) con ingresos propio, siempre que sea posible, control político a través de un consejo de administración y control del gasto por auditoría. El control político y social de la prestación de los servicios públicos en los que se opte por formulas de concesión y contratación empresas privadas que muestren una gestión mas eficiente, se facilitará normalmente, si se constituyen sociedades mixtas que mantienen una vinculación del sector público a la gestión del servicio. Entre las actividades más características que se pueden gestionar por estas formulas de descentralización funcional se encuentran las empresas para la promoción inmobiliaria (suelo, vivienda y actuaciones urbanísticas especiales), los Consortios de servicios (transporte, residuos, agua, etc.), las Agencias de desarrollo local, Institutos de deportes, Patronatos de cultura, etc...

Un tema de debate es la identificación de los sectores en que se puede mejorar la gobernabilidad y la modernización de la gestión municipal, mediante una correcta descentralización funcional con criterios empresariales, creando agencias "ad hoc" para programas o actuaciones específicas. Este debate debe incluir la determinación de las formas de control público de la actuación de estas agencias, tanto por la corporación municipal como por los usuarios y/o vecinos directamente afectados.

## **15. Política de ciudades y cooperación interadministrativa**

Propuesta de temas para debate en un Foro sobre cooperación institucional:

- El reconocimiento del significado de las ciudades para el desarrollo sostenido y, por lo tanto, para el logro de los objetivos de competitividad, cohesión social y cosen, debe conducir a la colaboración de todas las administraciones en un política de ciudades. El gobierno central, y la articulación de competencias descentralizadas en el Estado de las autonomías español, representan el marco principal de las políticas públicas. Sin embargo la articulación de los valores, objetivos y políticas nacionales, con lo local donde se aplican y tienen que optimizarse sus efectos, necesita formulas de participación de las administraciones locales. La cooperación interadministrativa es, sin embargo, una realidad escasamente institucionalizada en nuestro país, que debe regularse e impulsarse desde el gobierno central y el parlamento, que son quienes tienen los medios y la legitimidad formal para hacerlo.

Es necesario plantear el debate sobre la necesidad de una política de ciudades a nivel nacional, que articule los esfuerzos de todas las administraciones a través de mecanismos de cooperación, para hacer frente a los desafíos actuales.

- Una política de ciudades debe centrarse en la integración y concertación de las políticas de las distintas administraciones y organismos en las ciudades. Hay políticas que competen a distintas administraciones que se aplican directamente en las ciudades o las afectan de forma significativa. Es preciso aplicar progresivamente a las políticas sobre las ciudades los principios del federalismo cooperativo, que se desarrollan en los estados descentralizados europeos, empleando las relaciones de concertación, a través de formas consorciales y contractuales, reduciendo las relaciones jerárquicas que priorizan competencias supuestamente excluyentes. El Tribunal Constitucional en las sentencias

por causas derivadas de la concurrencia de competencias, siempre recomienda la cooperación entre administraciones. En la última década se han desarrollado en el país distintas fórmulas de cooperación interadministrativa como convenios, consorcios, sociedades mixtas y contratos-programa, que deben desarrollarse como un marco de actuación para la política de ciudades. La experiencia de actuación de otros países europeos, especialmente en Francia y Holanda, puede servir para plantear nuevas soluciones.

Es necesario debatir sobre el marco jurídico e institucional necesario para el desarrollo de una política de ciudades en la que participen todas las administraciones a través de instrumentos de cooperación.

- El desarrollo de la autonomía local permite establecer un nuevo tipo de relaciones con los demás niveles de la administración, estableciendo formas contractuales para ejercer o compartir la coordinación de funciones como las comunicaciones, el transporte urbano, la promoción económica de la ciudad y la generación de empleo, la seguridad ciudadana, planes medioambientales, o programas de lucha contra la pobreza, grandes operaciones de desarrollo urbano, etc. En todos estos campos es conveniente y, normalmente necesaria, la concertación de las actuaciones de distintas administraciones, y muchas veces la cooperación a través de instrumentos "ad hoc".

El debate sobre la modernización, reforma política y ampliación de competencias de la administración local, debe considerar que uno de los objetivos de la consolidación de los ayuntamientos en su papel de liderazgo promotor, será facilitar la cooperación interadministrativa en la política de ciudades.

- El gobierno de las metrópolis españolas no está resuelto desde la creación del Estado de las autonomías y el impulso de los ayuntamientos democráticos. En las áreas metropolitanas y otros sistemas urbanos, cuyos territorios están muy articulados funcionalmente, actúan distintas administraciones públicas y otros agentes que proveen servicios públicos, superponiendo sus competencias y actuaciones. La cooperación interadministrativa en estos casos no debe ser tan solo un mecanismo de relación contractual, sino que requerirá la creación de fórmulas plurimunicipales de programación conjunta y gestión compartida, e incluso fórmulas de gobierno que permitan, en su caso, desarrollar por sí mismas determinado tipo de actuaciones de interés plurimunicipal. El gobierno metropolitano debe, sin embargo, entenderse más como una relación consorcial o contractual entre administraciones, que como una relación jerárquica.

Un tema de debate es el tratamiento que debe darse al gobierno de las metrópolis, como ciudades plurimunicipales, para abordar coordinadamente las actuaciones y servicios necesarios, manteniendo la legitimidad política y social, frente a las comunidades locales.

- La articulación de una Política de ciudades entre los distintos niveles de la administración, requiere que se establezcan a los distintos niveles marcos estratégicos de actuación que permitan identificar actuaciones selectivas que desarrollen sinergias en el espacio y en el tiempo, y que requieran la cooperación en su instrumentación. Para ello es conveniente que se formulen planes estratégicos de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y de ciudad, contemplando los objetivos de competitividad, cohesión social y coesión, y que se reorienten con estos criterios los planes territoriales, de infraestructuras, urbanismo, etc. Los planes estratégicos deben entenderse como continuos y deslizantes, realizando informes anuales sobre la evolución de la situación de la ciudad y sus barrios, y de los ecosistemas próximos, y sobre las actuaciones en curso y sus resultados.

Es necesario debatir sobre el contenido de los Planes estratégicos de desarrollo sostenible, y los niveles y procedimientos que pueden utilizarse para su formulación.

- La cooperación es muy importante en la recogida de información sobre las ciudades, y las políticas y actuaciones que se desarrollan. Es deseable contar con un observatorio urbano que se mantenga permanentemente actualizado y sirva para conocer la evolución de los indicadores básicos sobre la

competitividad, cohesión social y cosen de las ciudades. También deben establecerse procedimientos de seguimiento y evaluación de las actuaciones que se están ejecutando, y de su impacto local.

Es necesario favorecer el debate y la investigación y desarrollo sobre indicadores urbanos y métodos de seguimiento y evaluación de políticas, y sobre la necesidad inmediata de desarrollar observatorios urbanos con la colaboración de todas las administraciones.

[< anterior](#) | [índice](#) |

---

[Ciudades para un futuro más sostenible](#)

[Búsqueda](#) | [Internet](#) | [Convocatorias](#) | [Novedades](#) | [Boletín CF+S](#) | [Sobre la biblioteca](#) | [About the library](#) | [Buzón/Mailbox](#)

[Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid](#)

Patrocinado por la [Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo](#)  
del [Ministerio de Fomento](#) de España.

*Actualizado: 20 05 2002*